

JURISPRUDENCE

Plans d'occupation des sols/Plans locaux d'urbanisme

- Quel est l'effet d'une majoration du volume constructible résultant d'un bonus de constructibilité sur une règle de distance par rapport aux limites séparatives ? **87**
CE (10/9 CR) 23 novembre 2022, *Mme Vernes et autres*, n° 441184
Conclusions Esther de Moustier
- L'ouverture extérieure d'une loggia constitue-t-elle une baie pour l'application des règles de prospect ? **93**
CE (1/4 CR) 12 mai 2022, *M. Koch et autres*, n° 453787
Conclusions Marie Sirinelli

Autorisations d'occupation du sol

- Faut-il justifier d'une autorisation domaniale pour des balcons qui font saillie sur le domaine public ? **98**
CE (1/4 CR) 23 novembre 2022, *M. Rolland*, n° 450008
Conclusions Marie Sirinelli
- Comment délivrer valablement un permis de construire pour un établissement recevant du public ? **103**
CE (5/6 CR) 13 janvier 2023, *Office public de l'habitat Paris Habitat*, n°s 450446 et 450474
Conclusions Maxime Boutron

Préemption et réserves foncières

- Le droit de préemption peut-il servir pour l'extension d'un lieu de culte sans méconnaître le principe de laïcité ? **112**
CE (1/4 CHR) 22 décembre 2022, *Commune de Montreuil*, n° 447100

Contentieux de l'urbanisme

- L'illégalité de l'autorisation de lotir peut-elle être utilement invoquée par voie d'exception à l'encontre d'une autorisation d'occupation du sol ? **117**
CE (1/4 CR) 22 décembre 2022, *Commune de Bonneville-sur-Touques*, n° 458524
Conclusions Arnaud Skrzyrbak
- Une mesure de démolition peut-elle être prononcée par l'autorité administrative dans l'exercice du pouvoir de mise en demeure qu'elle tient de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ? **125**
CE (1/4 CR) 22 décembre 2022, *Commune de Villeneuve-lès-Maguelone*, n° 463331
Conclusions Arnaud Skrzyrbak
- Un second recours administratif contre un même permis de construire, rétabli à l'issue de l'annulation par le juge de son retrait, conserve-t-il le délai du recours contentieux ? **132**
CE (6/5 CR) 28 décembre 2022, *M. Bourlard*, n° 447875
- L'action en démolition devant le juge judiciaire est-elle limitée à la violation des règles de fond ou inclut-elle également la méconnaissance des règles de procédure ? **134**
Cass. civ. (3^e ch.) 11 janvier 2023, *Association Vigilance Patrimoine Paysager et Naturel c/ Société Énergie renouvelable du Languedoc*, n° 21-19.778
Avis Philippe Brun
- Dans quelle mesure l'intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme peut-il être reconnu au tiers qui, sans disposer d'un titre légal, revendique la propriété du terrain d'assiette du projet litigieux ? **140**
CE (6/5 CR) 25 janvier 2023, *Société Touche Automobiles*, n° 456071
Conclusions Nicolas Agnoux



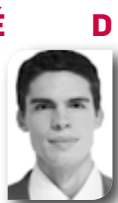
Jean-Claude Bonichot
Conseiller d'État
Juge à la Cour de justice
de l'Union européenne



Sébastien Ferrari
Agrégé des Facultés
de droit
Maître des requêtes
(SE) au Conseil d'État



Xavier de Lesquen
Avocat Associé,
cabinet Lacourte
Raquin Tatar
Professeur associé
à l'université Paris
XII – UPEC



Florian Poulet
Professeur à
l'Université d'Évry-
Val-d'Essonne



Stéphane Hoynck
Rapporteur public
Conseil d'État



Philippe Ranquet
Rapporteur public
Conseil d'État



Élise Carpentier
Professeur à
l'Université d'Aix-
Marseille



Damien Botteghi
Assesseur
Conseil d'État

C O M I T É D E R É D A C T I O N

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Isabelle Cassin | Avocat au Barreau de Paris, Genesis Avocats

Étienne Fatôme † | Professeur émérite de l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Édouard Geffray | Maître des requêtes au Conseil d'État

Jacqueline Morand-Deville | Professeur émérite de l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne) ■ Présidente de l'AFDRU et de l'AIDRU

Françoise Nési | Conseiller à la Cour de cassation

Brigitte Phémolant | Conseiller d'État ■ Présidente de la CAA de Bordeaux

Bernard Poujade | Professeur à l'Université de Paris

Michèle Raunet | Notaire associée Cheuvreux notaires

Laurent Touvet | Conseiller d'État

Chers abonnés,

Depuis le premier numéro 2017, votre revue est disponible en ligne, sans surcoût.

Et si vous souhaitez accéder aux archives – depuis 2003 – et faire des recherches avancées grâce à notre moteur de recherche, un abonnement Gold vous est proposé.



N'hésitez pas à nous contacter
editions@efe.fr

Nous souhaitons que ce site soit à votre service et qu'il évolue pour être au plus près de vos attentes. Nous vous remercions pour votre fidélité au *BJDU* et demeurons à votre écoute.

LISTE DES RUBRIQUES

- URBANISME ET DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE
- PRINCIPES GÉNÉRAUX
- RÈGLES APPLICABLES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE
- RÈGLES SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE
- DISPOSITIONS COMMUNES AUX DOCUMENTS D'URBANISME
- SCHÉMAS DIRECTEURS / SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE
- PLANS D'OCCUPATION DES SOLS / PLANS LOCAUX D'URBANISME
- CARTES COMMUNALES
- OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT URBAIN
- LOTISSEMENTS
- CERTIFICATS D'URBANISME
- AUTORISATIONS D'OCCUPATION DU SOL
- AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE
- PRÉEMPTION ET RÉSERVES FONCIÈRES
- QUESTIONS FINANCIÈRES
- CONTENTIEUX DE L'URBANISME



EFE – 18-24, rue Tiphaine – 75015 Paris
Tél. : 01 44 09 24 24 – www.efe.fr

ABONNEMENTS

Éditions EFE – Service Abonnements
18-24, rue Tiphaine – 75015 Paris
Tél. : 01 44 09 22 28
e-mail : editions@efe.fr

Abonnement Silver = papier + web (6 numéros).....238 € TTC

Abonnement Gold = Silver + accès aux archives

depuis 2003.....328 € TTC

Dépôt légal : mars 2023
Commission paritaire : 0626 T 88478
ISSN : 1252-0322

Directeur de publication : Julien Zuccarelli
Rédacteur en chef : Catherine Dubesset
Maquette et réalisation : Edita sarl – Tours

AVERTISSEMENT : les intertitres sont de la rédaction

Impression : Imprimerie Laballery – rue Louis-Blériot BP61 – 58502 Clamecy Cedex

AVERTISSEMENT DE L'ÉDITEUR

Nous rappelons à nos lecteurs que toute jurisprudence, si souhaitable que soit sa stabilité, est sujette à revirements ou même à erreurs, et que les opinions ou interprétations exprimées par les auteurs du bulletin n'engagent qu'eux-mêmes et non les organismes auxquels ils appartiennent.

Quel est l'effet d'une majoration du volume constructible résultant d'un bonus de constructibilité sur une règle de distance par rapport aux limites séparatives ?

Application des règles fixées par les PLU ■ Implantation des bâtiments ■ Implantation par rapport aux limites séparatives ■ Bonus de constructibilité ■ Règles relatives au gabarit ■ Règles de prospect ■ Effets.

CE (10/9 CR) 23 novembre 2022, *Mme Vernes et autres*, n° 441184.

Décision mentionnée aux tables du recueil Lebon.

RÉSUMÉ. Lorsqu'est en cause une règle de gabarit définie comme la distance des constructions par rapport, notamment, aux limites séparatives, une majoration de constructibilité de 30 % permet, pour une distance à la limite séparative donnée, d'augmenter d'un coefficient de 1,3 la hauteur du bâtiment autorisée ou, pour une hauteur donnée, de réduire la distance aux limites séparatives d'un coefficient de 1,3.

Conclusions

Esther de Moustier, rapporteure publique

Le pourvoi de Mme Vernes vous invite à préciser l'incidence des règles de majoration des droits à bâtir, ou bonus de constructibilité, sur les règles de distance d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives.

LES FAITS DE L'ESPÈCE

En 2018, la ville de Neuilly a délivré à la société OCDL un permis de construire modificatif valant permis de démolir, pour la construction de 12 logements, dont un tiers de logements sociaux, sur un terrain situé 100 rue Charles-Lafitte, à proximité du bois de Boulogne. Le projet prévoyant la réalisation de logements locatifs sociaux, il était éligible à la majoration de 30 % du volume constructible prévue par l'article 8 du plan local d'urbanisme de la commune de Neuilly-sur-Seine, faisant application de la faculté offerte par l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme désormais reprise à l'article L. 151-28 du même code.

Ces dispositions autorisent en effet le règlement du PLU à prévoir des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible tel

qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol, majoration qui ne peut excéder 50 %. L'article 8.1 du règlement du PLU de la commune de Neuilly-sur-Seine autorise en conséquence dans certains secteurs dont celui d'implantation du projet litigieux, une telle majoration dans une limite de 30 %.

Tandis que les requérants, voisins immédiats du projet, estiment que l'application de cette majoration ne saurait avoir d'incidence sur les règles d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, ou prospects, prescrites par l'article 7 du règlement du PLU de la commune, pour écarter leur requête, le tribunal a jugé, d'une part, en substance que la majoration avait bien une incidence sur la règle du prospect, d'autre part, que pour mesurer cette incidence, il y avait lieu de retenir le prospect correspondant à la hauteur maximale théorique autorisée par le règlement du PLU et de minorer cette distance de 30 %.

Si nous rejoignons le tribunal pour considérer que l'application des règles de majoration peut effectivement se répercuter sur la distance aux limites séparatives, nous nous séparons de lui quant au calcul de cette incidence, aucune de ces deux ques-

tions n'appelant toutefois de réponse évidente.

Soulignons au préalable que les réponses que vous y apporterez vaudront, d'une part, non seulement pour l'ensemble des communes ayant prévu, en application du 2° de l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme, des majorations du volume constructible pour réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux, d'autre part, pour les autres dispositifs de majoration prévus respectivement par les 1°, 3° et 4° du même article pour la construction de bâtiments à usage d'habitation, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale et pour les programmes de logements comportant des logements intermédiaires. Ces différents dispositifs, initialement conçus pour être calculés sur la base du coefficient d'occupation des sols, sont devenus d'un maniement pour le moins complexe depuis la suppression de celui-ci par la loi ALUR du 24 mars 2014. Ils permettent aujourd'hui de majorer soit, pour la construction de bâtiments à usage d'habitation ou de bâtiments à haute performance énergétique les « règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol », soit, pour les programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux ou des logements intermédiaires, le « volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol ». Vous n'avez, à notre connaissance, eu à faire application de ces dispositions qu'une seule fois, dans une décision du 22 juillet 2020, *M. Conchon*¹, précisant les modalités de cumul de ces majorations lorsque des projets sont éligibles à plusieurs d'entre elles.

LA NOTION DE GABARIT

Si l'on appréhende aisément comment calculer une majoration des règles de hauteur ou d'emprise, comme auparavant de COS, il en va différemment du calcul d'une majoration d'une règle de gabarit, lequel suppose au préalable d'appréhender ce que couvre la notion de gabarit.

Le code de l'urbanisme s'y réfère à plusieurs reprises sans la définir, laissant aux auteurs des PLU le soin d'en retenir la définition la plus appropriée afin d'« ajuster plus finement la règle à leur contexte et à leur projet au vu des objectifs qu'ils poursuivent », comme le souligne une réponse

ministérielle à une question parlementaire du maire de Neuilly².

Le lexique national d'urbanisme prévu par le décret du 28 décembre 2015 définit quant à lui le gabarit comme désignant « l'ensemble des plans verticaux, horizontaux ou obliques constituant la forme extérieure de la construction » et résultant « de la combinaison des règles de hauteur, de prospects et d'emprise au sol ». La fiche du Gridauh consacrée aux règles de hauteur et de gabarit en déduit que « le gabarit constitue l'enveloppe maximale à l'intérieur de laquelle doivent s'inscrire les constructions. Une règle de gabarit définit le volume maximal autorisé des constructions et les limites extérieures de leurs formes ».

Dans ces conditions, les possibilités prévues par l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme de majorer le gabarit des constructions semblent par construction avoir une incidence sur les règles d'implantation par rapport aux limites séparatives, lesquelles sont l'une des composantes du gabarit, sous réserve toutefois de la définition qu'en donne le règlement du PLU applicable.

L'INCIDENT DU BONUS DE CONSTRUCTIBILITÉ SUR LES RÈGLES DE PROSPECT

Pour autant, trois principales considérations pourraient vous faire hésiter à admettre une telle incidence.

Premièrement, la lettre de l'article L. 151-28 précise que les majorations qu'il autorise peuvent être prévues « dans le respect des autres règles établies par le document et notamment des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol ». Ces dispositions pourraient être interprétées comme faisant obstacle à ce que la majoration conduise à déroger aux règles d'implantation des bâtiments. À cet égard, s'agissant de la majoration de plein droit de 30 % des droits à bâtir sur la quasi-totalité du territoire national constructible brièvement instaurée par la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, qui prévoyait à l'instar du dispositif de majoration en litige, une majoration des « droits à construire résultant des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol », l'étude d'impact du dispositif précisait que ne devaient pas être affectées par cette majoration les dispositions du règlement du PLU rela-

tives notamment « à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, par rapport aux limites séparatives et les unes par rapport aux autres sur une même propriété »³.

Deuxièmement, le ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et des logements précisait alors dans une notice de mai 2012 consacrée à ce dernier dispositif que si la loi permettait de majorer les règles de gabarit, les règles d'implantation résultant notamment des articles 6, 7 et 8 des PLU demeureraient inchangées donc opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme dans les mêmes conditions qu'auparavant, indépendamment du dispositif de majoration.

Troisièmement, force est de constater que mathématiquement, appliquer une majoration de 30 % du volume à un paramètre qui, à la différence de la hauteur ou de l'emprise au sol, n'est pas un déterminant direct de ce volume mais une donnée exogène qui, en contraignant l'implantation d'un bâtiment à pour effet potentiellement d'en restreindre le volume, n'a rien d'évident. Autrement dit, alors que majorer de 30 % la hauteur ou l'emprise au sol a nécessairement pour effet de majorer de 30 % le volume constructible, minorer de 30 % la règle du prospect n'a que pour effet de permettre au bâtiment de s'implanter plus près des limites séparatives, mais n'a pas d'incidence directe et proportionnelle sur le volume de ce dernier.

Vous pourriez donc être tentés de retenir une interprétation stricte des dispositifs de majoration prévus par l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme, en vertu de laquelle les majorations d'emprise, de hauteur et de gabarit ne seraient autorisées que dans la limite du respect des règles de prospect applicables. Il en résulterait notamment, lorsque le prospect est fixé non de manière fixe mais comme c'est souvent le cas également en fonction de la hauteur du bâtiment, à imposer au pétitionnaire, lorsqu'il majore la hauteur de son bâtiment, de le reculer d'autant par rapport aux limites séparatives pour respecter la règle de prospect. Autrement dit, une partie substantielle de la majoration de volume constructible obtenue grâce à la majoration de la hauteur du bâtiment serait immédiatement effacée par l'obligation de reculer son implantation par rapport aux limites séparatives (ou *a minima* de reculer le gain de hauteur ainsi obtenu, dans le cadre d'une configuration en attique).

Cette rigueur nous paraît toutefois excessive, ne serait-ce qu'au regard de la lettre du texte. En effet, celui-ci permet expressément de majorer le gabarit des constructions, lequel est communément compris, ainsi que nous l'avons vu, comme résultant de la combinaison des règles de hauteur et d'emprise avec les règles de prospect. Or, si le législateur avait entendu faire obstacle à ce que les majorations aient une incidence sur ces dernières, il lui était loisible de ne permettre que des majorations des règles de hauteur et d'emprise.

Nous vous proposons donc, à l'instar du tribunal d'écarter la thèse des requérants selon laquelle les règles de majoration des volumes constructibles sont étrangères au gabarit des constructions ainsi qu'aux règles d'implantation de celles-ci par rapport aux limites séparatives, sous réserve toutefois que ces règles soient définies en fonction de la hauteur des bâtiments et non en valeur absolue.

À cet égard, rappelons que les règles de prospect, qui déterminent les modalités d'implantation des constructions sur les terrains, lient la hauteur des constructions à leur éloignement par rapport aux voies publiques, aux limites séparatives et aux constructions existant ou à réaliser sur le terrain. Elles figurent dans de nombreux documents d'urbanisme ainsi que dans le règlement national d'urbanisme, le plus souvent sous la forme d'une distance minimale exprimée en valeur absolue assortie d'une distance minimale exprimée en fonction de la hauteur de la construction, avec des distances minimales différentes selon que sont en cause des façades avec baies principales ou baies secondaires.

Lorsque la règle de prospect est fixée en fonction de la hauteur du bâtiment, la majoration de la hauteur a nécessairement pour effet de minorer la règle de prospect, sauf à exiger que le bâtiment recule, solution que nous venons de vous proposer d'écarter. En effet, dans l'hypothèse d'un règlement d'urbanisme prévoyant, comme le PLU de la commune de Neuilly-sur-Seine, un prospect égal à la hauteur effective du bâtiment, pour un prospect donné par exemple de 15 mètres, correspondant à une hauteur effective de 15 mètres, une majoration de 30 % de la hauteur de cette construction, la portant à 19,5 mètres, a mécaniquement pour conséquence de minorer le prospect, lequel demeure de 15 mètres alors qu'en application de la règle « prospect = hauteur » fixée par le PLU, le bâtiment devrait s'implanter

à 19,5 mètres des limites séparatives. Ainsi, tandis qu'en application des dispositions de droit commun du PLU, la hauteur est égale au prospect donc le rapport hauteur/prospect égal à 1, après application de la majoration de 30 %, la hauteur est égale au prospect augmenté de 30 %, soit à 1,3 fois le prospect, et le rapport hauteur/prospect passe de 1 à 1,3. Autrement dit, toutes les constructions éligibles à la majoration de 30 % dont le rapport hauteur/prospect est inférieur ou égal à 1,3 sont conformes au règlement du PLU. Concrètement, pour déterminer la hauteur maximale autorisée de la façade en partant de la distance envisagée aux limites séparatives, il faut retenir cette distance et la multiplier par 1,3. À l'inverse, pour déterminer le prospect minimal à respecter à partir de la hauteur envisagée du bâtiment, il faut diviser cette hauteur par 1,3.

Au regard des modalités de calcul que nous vous proposons ainsi de retenir, et qui nous semblent dictées par les textes, le tribunal a commis une double erreur de droit que nous vous proposons de censurer. Il a d'abord déduit à bon droit du règlement du PLU de la commune de Neuilly qui définit le gabarit pour l'application des majorations de volume constructible, comme correspondant aux règles de prospect, que les dispositions des articles 8-1 et 8-2 du même règlement autorisant des majorations de gabarit des bâtiments accueillant des logements sociaux affectaient, entre autres, les distances d'implantation par rapport aux limites séparatives. Mais il a ensuite estimé, comme l'y invitaient la commune et le promoteur, que pour déterminer la règle de prospect résultant de l'application de la majoration, il y avait lieu, d'une part, de tenir compte non pas de la hauteur effective atteinte par le bâtiment projeté mais de la hauteur maximale théorique autorisée par le PLU, d'autre part, de minorer cette distance de 30 %⁴.

Or, premièrement, ainsi que nous l'avons vu, mathématiquement, une majoration de volume de 30 % ne peut en aucun cas se traduire par une minoration du même pourcentage de la distance aux limites séparatives. La seule manière de traduire une majoration de 30 % du volume du bâtiment en minoration de la règle du prospect nous semble être, nous l'avons dit, de diviser ce prospect par 1,3 (ce qui équivaut mathématiquement à le minorer de 23 %).

Deuxièmement, ainsi que le soutiennent les requérants à l'appui de leur 5^e moyen

d'erreur de droit, le calcul du recul minimal à respecter compte tenu de la majoration de 30 % doit se fonder non sur la hauteur maximale autorisée par le PLU, mais sur la hauteur effective du bâtiment envisagé. En effet, les règles de hauteur maximale et les règles de prospect constituent deux règles autonomes, répondant à des objectifs différents, qui doivent donc être respectés cumulativement et distinctement. Si la règle de prospect est liée à la hauteur des bâtiments, elle est liée non à leur hauteur maximale théorique mais à leur hauteur effective. L'application aux règles de gabarit, et par voie de conséquence aux règles d'implantation, de la majoration des droits à construire ne saurait avoir pour effet d'en modifier la définition, d'autant moins que le règlement du PLU permet d'appliquer la majoration à chacune des règles concernées, d'emprise, de hauteur ou de gabarit.

Contrairement à ce qu'estime le tribunal, la méthode qu'il a retenue n'est pas « l'unique façon de conférer à la majoration de 30 % du gabarit un effet utile » mais permet seulement de maximiser cet effet. En effet, dans l'hypothèse d'un PLU prévoyant une hauteur maximale de 15 mètres et un prospect égal à la hauteur, en cas de majoration de 30 % de la hauteur, le mode d'emploi du tribunal conduit à exiger pour une hauteur de 19,5 mètres un prospect de 15 mètres moins 30 % soit 10,5 mètres, tandis que celui que nous vous proposons conduit à exiger une distance aux limites séparatives inchangée de 15 mètres au lieu des 19,5 résultant de la majoration.

Précisons avant de conclure que l'incidence de la majoration du gabarit sur les règles de prospect résulte à nos yeux de ce que le prospect est lui-même fonction de la hauteur. Il s'en déduit qu'en revanche, lorsque la règle de prospect est fixée en valeur absolue, la majoration du gabarit ne peut s'inscrire que dans la limite du prospect ainsi arrêté, afin de préserver notamment les conditions d'habitabilité minimales des bâtiments exigées par le PLU, notamment en termes d'ensoleillement des logements. Les règles de prospect, étant exprimées le plus souvent, comme d'ailleurs dans le PLU de la commune de Neuilly en litige, sous la forme d'une distance fonction de la hauteur assortie d'une distance minimale exprimée en valeur absolue, ici de 12 mètres, la majoration du gabarit ne peut avoir d'incidence sur le prospect que dans la limite de cette distance minimale, contrairement à ce

qu'a jugé en substance le tribunal en retenant une distance minimale de 11,9 mètres. Prenons pour exemple une construction envisagée d'une hauteur de 15 mètres, si elle doit en principe être implantée à 15 mètres des limites séparatives, la minoration du prospect résultant de la majoration de 30 % du gabarit ne peut au mieux conduire à l'implanter qu'à 12 mètres de ces limites et non à 11,5 mètres ainsi qu'il résulterait de l'application à la hauteur envisagée de 15 mètres du coefficient de 1,3 évoqué ci-avant.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation du jugement du tribunal ;
- au renvoi de l'affaire devant lui ;
- à ce que la commune de Neuilly-sur-Seine verse aux requérants la somme globale de 3 000 € au titre des frais d'instance ;
- et au rejet des conclusions présentées par la commune de Neuilly-sur-Seine et par la société OCDL au titre des frais d'instance. ■

Décision

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Le maire de Neuilly-sur-Seine a délivré, le 16 janvier 2018, à la société OCDL un permis de construire pour un projet de construction de 12 logements comprenant un tiers de logements sociaux. Mme Vernes et M. et Mme Öhman, propriétaires mitoyens du terrain d'assiette du projet, se pourvoient en cassation contre le jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 4 février 2020 rejetant leur demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de ce permis de construire.

2. L'article L. 127-1 du code de l'urbanisme, aujourd'hui repris à son article L. 151-28, autorise le règlement des plans locaux d'urbanisme à « délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 % [...] ».

3. Sur le fondement de ces dispositions, l'article 8 du titre I du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Neuilly-sur-Seine prévoit que : « [...] dans les secteurs définis au plan annexé au règlement, une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol, est autorisée dans une limite de 30 % pour la réalisation de programmes de logements comprenant des logements locatifs sociaux [...] ». Le point 2 de cet article précise que : « Le dépassement ne peut excéder [...] 30 % pour chacune des règles concernées (de gabarit, de hauteur ou d'emprise) ». Par ailleurs, le règlement du plan local d'urbanisme définit le gabarit comme correspondant, pour l'application des majorations du volume constructible, « aux règles de distance des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété [...] ainsi que par rapport aux limites séparatives [...] et aux voies et emprises publiques [...] ». Aux termes de l'article UD7 du règlement du plan local d'urbanisme : « Implantation des constructions

par rapport aux limites séparatives : / Il est fait application des dispositions des articles 8.1 et 8.2 des dispositions générales pour la diversité de l'habitat. [...] / Dans les secteurs UDb et UDC : 7.2.1 – Par rapport aux limites séparatives aboutissant aux voies : 7.2.1.1 – cas d'implantation des façades ou parties de bâtiment en retrait des limites séparatives aboutissant aux voies : 7.2.1.1.1 – Implantation des façades ou des parties de bâtiment comportant des baies principales : / La distance d'une façade comportant des baies principales mesurée horizontalement à la limite séparative doit être au moins égale à la hauteur de cette façade, avec un minimum de 12 mètres et de 1/6^e de la largeur de l'unité foncière. [...] 7.2.1.1.2 – Implantation des façades ou parties de bâtiments ne comportant pas de baies principales (baies secondaires ou absence de baies) : / La distance mesurée horizontalement d'une façade ne comportant pas de baies principales à la limite séparative doit être au moins égale au 1/6^e de la largeur de l'unité foncière, sans pouvoir être inférieure à 3 mètres. [...] »

4. Il ressort des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Neuilly-sur-Seine, citées au point précédent, que la majoration du volume constructible, qui est autorisée pour la construction de logements sociaux dans certains secteurs dans une limite de 30 %, est applicable à chacune des règles concernées de hauteur, d'emprise et de gabarit. Lorsqu'est en cause la règle de gabarit, définie par le règlement du plan local d'urbanisme comme la règle de distance des constructions par rapport, notamment, aux limites séparatives, cette majoration permet notamment, pour une distance à la limite séparative donnée, d'augmenter d'un coefficient de 1,3 la hauteur du bâtiment autorisée par la règle de distance aux limites séparatives ou, pour une hauteur donnée, de réduire la distance aux limites séparatives exigée par l'article UD 7 d'un coefficient de 1,3. Cette hauteur ou cette distance ainsi calculée ne saurait, toutefois, être augmentée ou réduite au-delà ou en-deçà de la limite fixée en valeur absolue par le règlement du plan local d'urbanisme.

5. Il s'ensuit qu'en retenant, pour définir la distance d'implantation minimale de la

construction projetée par rapport aux limites séparatives, non pas sa hauteur effective mais la hauteur maximale théorique autorisée par le règlement du plan local d'urbanisme, le tribunal administratif a commis une erreur de droit. Les requérants sont dès lors fondés, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de leur pourvoi, à demander l'annulation du jugement qu'ils attaquent.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Neuilly-sur-Seine la somme totale de 3 000 € à verser à Mme Vernes et M. et Mme Öhman au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Mme Vernes et M. et Mme Öhman n'étant pas les parties perdantes dans la présente instance, les conclusions présentées, au même titre, par la commune de Neuilly-sur-Seine et la société OCDL ne peuvent qu'être rejetées.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du 4 février 2020 du tribunal administratif de Cergy-Pontoise est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée au tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

Article 3 : La commune de Neuilly-sur-Seine versera à Mme Vernes et à M. et Mme Öhman la somme globale de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Neuilly-sur-Seine et par la société OCDL au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

[...]■

Observations ⁵

Cette décision, dont l'importance pratique n'échappera à personne, éclaire la manière dont doit être apprécié le bonus de constructibilité ouvert par l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme, permettant de majorer le volume constructible en cas de réalisation de logements locatifs sociaux. Mais elle vaut aussi, par la généralité du raisonnement adopté, pour les autres dispositifs de majoration prévus aux 1^o, 3^o et 4^o du même article pour la construction de bâtiments à usage d'habitation, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale et pour les programmes de logements comportant des logements intermédiaires.

Ces dispositifs avaient été conçus à une époque où existait aussi le coefficient d'occupation des sols. Ce dernier ayant disparu, la référence n'est désormais plus qu'aux « règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol », ainsi que le prévoit l'actuel article L. 151-28. S'agissant des programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux, il est même précisé qu'il s'agit d'une « majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol ». Il revient aux plans locaux d'urbanisme (PLU) de délimiter des secteurs à l'intérieur desquels les réalisations peuvent bénéficier de cette majoration, fixée pour chaque secteur et qui ne peut excéder, s'agissant du moins des logements comportant des logements locatifs sociaux, 50 %.

C'est sur l'approche de cette notion de « volume constructible », et plus précisément sur la notion de gabarit et les conséquences de son augmentation sur les règles de prospect, que la décision apporte un éclairage très utile.

Était en litige le règlement du PLU de la commune de Neuilly-sur-Seine. Il fixe à 30 % la majoration possible du volume constructible, limite à ne pas dépasser pour chacune des règles concernées (gabarit, hauteur, emprise).

Le tribunal administratif avait donné tort aux requérants, qui considéraient que la majoration ne pouvait pas avoir d'incidence sur les règles d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives. Il avait jugé que, dans le cas d'un bonus de constructibilité, il y avait lieu de fixer la distance d'implantation minimale de la construction projetée par rapport aux limites séparatives à la hauteur maximale théorique autorisée par le règlement du plan local d'urbanisme. Autrement dit, dans un cas comme en l'espèce où la majoration de hauteur autorisée était de 30 %, la constructibilité pouvait réduire la limite séparative, fixée de manière relative à la hauteur de la construction, à due concurrence, soit 30 % d'élargissement en plus de la construction, réduisant d'autant l'espace avec la construction adjacente résultant de l'extension en hauteur du bâtiment.

Le Conseil d'État, s'il confirme l'effet d'une majoration du gabarit sur les règles d'implantation par rapport aux limites séparatives, invalide en revanche le mode de calcul choisi par le tribunal administratif.

Sur le premier temps, il a tiré les conséquences du choix du législateur. Même si, ainsi que le précisait la rapporteure publique, des hésitations étaient permises, le dispositif de majoration implique en lui-même, presque automatiquement, un effet sur le prospect, sauf à ce que l'effet de majoration soit fortement réduit.

En effet, imposer, lorsque le prospect est fixé comme c'est généralement le cas de manière relative en fonction de la hauteur du bâtiment, que le pétitionnaire recule en cas de majoration la construction à proportion de son élévation par rapport aux

limites séparatives, afin de respecter strictement une règle de prospect inchangé, viderait le dispositif de sa portée. En effet, en procédant ainsi, la minoration du prospect effacerait les gains. Ainsi que l'expliquait Esther de Moustiers : « *Une partie substantielle de la majoration de volume constructible obtenue grâce à la majoration de la hauteur du bâtiment serait immédiatement effacée par l'obligation de reculer son implantation par rapport aux limites séparatives (ou a minima de reculer le gain de hauteur ainsi obtenu, dans le cadre d'une configuration en attique).* » Une telle approche, aboutissant à ce que le bâtiment recule d'autant, serait contraire autant à la lettre du texte qu'à son intention.

Le Conseil d'État part donc, comme les premiers juges, de la prémisse que la majoration de volume permise par le bonus de constructibilité ne peut pas permettre l'application sans adaptation de la règle de distance minimale aux limites séparatives quand celle-ci est exprimée en fonction de la hauteur des bâtiments et non en valeur absolue.

Reste à savoir comment l'adaptation doit avoir lieu.

Le tribunal, comme nous l'avons dit, avait raisonné de manière théorique. Il y avait lieu, selon lui, de tenir compte non pas de la hauteur effective atteinte par le bâtiment projeté mais de la hauteur maximale théorique autorisée par le PLU. Ce qui revient à minorer dans tous les cas la distance autorisée de 30 %.

Cette approche dans l'absolu n'était pas acceptable. Il doit dans tous les cas être question d'une relation entre une hauteur et une distance avec les voies ou les terrains mitoyens, donc d'un rapport. Ainsi, si l'approche du tribunal administratif permettait de maximiser dans tous les cas l'effet de la majoration de 30 %, elle trahissait la logique même des autres règles, en modifiant la nature d'une disposition d'un PLU fondée sur un rapport hauteur/distance en la transformant en une règle fixe.

Par conséquent, la décision commentée invalide l'approche par la hauteur maximale théorique du tribunal et détermine une approche relative prenant la forme d'un coefficient permettant de travailler sur la hauteur ou sur la distance. Ainsi, lorsqu'est en cause une règle de distance des constructions par rapport aux limites séparatives, une majoration de 30 % permet, sans modifier une distance à la limite séparative donnée, d'augmenter d'un coefficient de 1,3 la hauteur du bâtiment autorisée ou, pour une hauteur donnée, de réduire du même coefficient la distance aux limites séparatives.

Il s'agit là bien sûr de coefficients limites : toute construction peut être autorisée si le coefficient est inférieur ou égal à 1,3. Il ne s'agit pas que toute construction l'atteigne nécessairement.

Par ailleurs, la hauteur ou la distance ainsi calculée ne saurait être augmentée ou réduite au-delà ou en deçà de la limite fixée en valeur absolue par le règlement du plan local d'urbanisme. Ce qui peut conduire, dans certaines communes où aurait été insuffisamment pensée l'articulation entre le prospect minimal fixe et la majoration possible, à ce que le bonus de constructibilité soit dans les faits inférieur au potentiel. ■

D. B.

¹ N° 427398 : aux Tables sur un autre point.

² Question n° 42525 de M. Jean-Christophe Fromantin, réponse n° 1803 publiée au JO du 10 mars 2015.

³ V. étude d'impact du PJJ, p.15, note de bas de page n° 13.

⁴ Solution également retenue par le même tribunal dans un jugement du 28 février 2022, *Consorts Kerzoncuf*, n° 2005670, au sujet du PLU de la commune de Neuilly-sur-Seine.

⁵ Les opinions exprimées dans les développements qui suivent sont propres à leur auteur et n'engagent pas le Conseil d'État.

L'ouverture extérieure d'une loggia constitue-t-elle une baie pour l'application des règles de prospect ?

Application des règles de fond
 ■ Règles de prospect du PLU de Paris ■ Notions de façade et de baie ■ Application à l'ouverture extérieure d'une loggia.

CE (1/4 CR) 12 mai 2022, *M. Koch et autres*, n° 453787.

Décision mentionnée aux tables du recueil Lebon.

RÉSUMÉ. L'article UG 7.1 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de la Ville de Paris fixe des règles de prospect à respecter pour l'implantation de façades comportant des baies. Lorsqu'une façade ou une partie de façade comporte une loggia, celle-ci doit être regardée, au sens et pour l'application de ce règlement et à la différence d'un ouvrage en saillie par rapport à la façade tel qu'un balcon, comme un élément de la façade elle-même en faisant partie intégrante. Le respect des règles de prospect est dès lors apprécié au regard de la distance calculée entre cette baie et le point le plus proche de la façade en vis-à-vis.

Conclusions

Marie Sirinelli, rapporteure publique

L'article UG 7.1 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de Paris se présente devant votre prétoire avec une fidèle régularité. En 2014, dans une décision *SCI 47 Claude Lorrain*, vous avez écarté un moyen tiré du caractère « *abusivement ambigu et irrémédiablement inintelligible* » de cet article¹. Il n'y a sans doute, en effet, rien d'abusif ou d'irrémédiable dans la complexité de ces dispositions ; nous devons toutefois prendre un instant pour vous les présenter à nouveau.

CADRE JURIDIQUE DU LITIGE

1. Cet article définit les règles d'implantation des constructions vis-à-vis des limites séparatives.

Il énonce, d'une part, que l'implantation d'une construction peut être refusée « *si elle a pour effet de porter gravement atteinte aux conditions d'éclairage d'un immeuble voisin ou à l'aspect du paysage urbain* »².

D'autre part, il fixe des règles de distance que doivent respecter « *les façades ou parties de façade des constructions à édifier* », en distinguant les trois situations suivantes :

– lorsqu'une façade ou partie de façade à édifier en vis-à-vis d'une limite séparative

comporte une ou plusieurs baies constituant l'éclairage premier des pièces principales, elle doit respecter, au droit de cette limite, une distance minimale de 6 mètres ;

– lorsque la façade ou partie de façade comporte des baies mais que celles-ci ne constituent pas l'éclairage premier de pièces principales, la distance à respecter n'est plus que de 2 mètres ;

– enfin, lorsque la façade ou partie de façade à édifier ne comporte pas de baie constituant une vue, elle peut être implantée en limite séparative.

Dans une décision *Ville de Paris et OPH Paris Habitat*³, concernant les dispositions presque identiques de l'article UG 8.1 qui règle les distances entre les constructions au sein d'une même parcelle, vous avez précisé la notion de « *partie de façade* », en jugeant que seules les parties de façades comportant des baies, selon un axe horizontal, devaient respecter les distances ainsi fixées. La question de l'application de ces dispositions suivant un axe vertical, que vous avez abordée incidemment à plusieurs reprises⁴, est plus délicate, mais elle est sans portée directe dans le présent litige.

2. Celui-ci, en effet, porte sur l'application de l'article UG 7.1 en présence de loggias.

FAITS ET PROCÉDURE

Le projet litigieux consiste dans la construction d'un immeuble de 47 logements, dans le XIX^e arrondissement de Paris. Pour son édification, la maire de Paris a délivré, le 15 octobre 2019, un permis de construire aux sociétés Altaréa Cogedim et Towa Développement. Le tribunal administratif de Paris, saisi par M. Koch et par d'autres voisins, a annulé cet arrêté en tant qu'il prévoyait une largeur de vue insuffisante pour les baies éclairant des chambres situées à deux niveaux de la façade nord de la construction, en accordant aux pétitionnaires un délai de trois mois pour solliciter la régularisation de leur projet⁵. M. Koch et d'autres demandeurs de première instance souhaitent vous voir annuler ce jugement, en tant qu'il a rejeté le surplus de leur demande.

Ce faisant, ils soulèvent notamment un moyen d'erreur de droit que nous vous proposerons d'accueillir, et qui concerne les modalités de calcul des distances séparatives imposées par l'article UG 7.1, en présence de loggias.

L'immeuble objet du permis se présente, en effet, comme composé d'espaces superposés qui, à la différence de balcons, ne constituent pas des saillies, mais des volumes encastrés, seulement ouverts par leur face extérieure. Chacun de ces espaces, ouvert mais couvert, est relié au reste de l'appartement par une baie vitrée.

LA QUESTION DE PRINCIPE : FAUT-IL « NEUTRALISER » LES LOGGIAS POUR L'APPLICATION DE LA RÈGLE DE PROSPECT ?

Dans cette configuration, le tribunal a jugé que la distance par rapport à la limite séparative devait être calculée à partir de la baie vitrée desservant la loggia par l'intérieur, et non à partir du rebord extérieur de la loggia. Ce faisant, il a relevé que les loggias étaient dépourvues de fenêtres, semblant donc assimiler cette notion à celle de « baie », figurant à l'article UG 7.1. Dépourvue de vitrage extérieur, les loggias seraient par là même dépourvues de baies extérieures, et seule pourrait servir de repère, pour le calcul de la distance à la limite séparative, la baie séparant la loggia de l'intérieur de l'appartement. C'est au bénéfice de ce raisonnement que le tribunal a écarté le moyen tiré de la méconnaissance de la distance de six mètres

fixée par l'article UG 7.1. Cette solution conduit à faire des loggias une sorte d'espace neutralisé pour le calcul de la distance à la limite séparative, permettant notamment à l'immeuble de « gagner » toute la surface des loggias malgré la règle de prospect.

L'INTERPRÉTATION À RETENIR : UNE SOLUTION DIFFÉRENTE POUR LES ESPACES ENCASTRÉS ET LES ÉLÉMENTS EN SAILLIE

3. Il nous semble pourtant que cette approche ne trouve aucun appui solide, ni dans le texte de l'article UG 7.1, ni dans la figure qui l'illustre, ni dans l'objet de ces dispositions.

3.1. Le texte, tout d'abord, mentionne, nous vous l'avons dit, « la façade ou partie de façade » qui « comporte » la baie, et il est rédigé de telle sorte que c'est par rapport à cette façade – ou partie de façade – que, sans le moindre doute, la distance doit être mesurée.

Il faut donc déterminer si la façade comportant la baie est celle qui enserme la loggia ouverte, ou celle qui, en second rang, comporte la baie vitrée fermant l'espace intérieur. Cela nécessite de s'interroger sur le rapport de la loggia à la façade ; et, en outre, en présence d'une loggia dépourvue de tout vitrage, sur la notion de « baie ».

Commençons par la loggia. Terme désignant une « loge », en italien, elle a en commun avec le balcon de constituer un espace en principe ouvert ; mais elle présente en principe la particularité d'être abritée, enserrée. Au soutien de l'approche du tribunal, on peut certes relever que la loggia désigne un espace exclu du calcul de la surface habitable, au sens de l'article R.111-2 du code de la construction et de l'habitation en vigueur à la date du permis litigieux. Toutefois, si l'on revient au règlement du PLU de Paris, il apparaît que son article UG 11.1.1, qui détaille les prescriptions applicables à l'aspect extérieur des constructions existantes, dispose que la mise en valeur des façades peut être recherchée, notamment, par des éléments de relief, parmi lesquels sont mentionnés les bow-windows ou les loggias. Et, inversement, l'article UG 11.2 ne mentionne pas les loggias parmi les éléments qui, tels que les balcons, doivent être pris en compte, au-delà du gabarit-enveloppe, comme des saillies. Telle qu'entendue

dans le PLU de Paris, la loggia paraît donc faire corps avec la façade, non la devancer. Ensuite, et même si elle ne comporte pas de vitrage, il nous semble que l'ouverture de la loggia sur l'extérieur peut bien constituer une baie, comprise, en conséquence, dans la façade⁶.

3.2. La figure qui illustre les dispositions de l'article UG 7.1, dont vous avez déjà tenu compte dans vos précédentes décisions⁷, nous semble confirmer cette approche.

En effet, elle fait apparaître une façade, une ouverture en son sein – sans représentation de vitre – et, enfin, une distance calculée à partir de la façade abritant cette ouverture. Dans votre décision *Ville de Paris et OPH Paris Habitat*, vous avez certes écrit que la distance devait être « calculée entre la baie et le point le plus proche de la façade en vis-à-vis », mais nous ne pensons pas que vous puissiez donner une portée particulière à cette formule – notamment pour « vitrer la baie » –, dès lors que le point que vous entendiez juger dans cette décision avait seulement trait à la question de la délimitation des « parties » de façade.

3.3. La solution du tribunal nous semble ainsi miroiter avec le texte, comme avec son illustration, et elle paraît, enfin, s'articuler difficilement avec l'objet de ces dispositions.

Comme l'indiquait notre collègue Rémi Decout-Paolini dans ses conclusions sur une décision *Bauer*⁸, et en se référant aux travaux du Gridaui, la finalité des règles relatives à l'implantation des constructions est mixte, comportant, d'une part, une dimension urbanistique, liée à l'incidence des constructions sur la morphologie du tissu urbain ; et, d'autre part, un objectif de prévention des troubles de voisinage. Sur ce second aspect, on comprend que les dispositions de l'article UG 7.1, en distinguant entre les sources d'éclairage, et entre les différentes sortes de pièces, ont pour objet d'assurer l'éclairage des espaces de vie, tout en permettant de limiter les vues trop proches, en vis-à-vis, sur ces espaces. Neutraliser les loggias permettrait de contourner tout à fait ces objectifs, en autorisant même, si leur largeur était suffisante, l'implantation des façades dans lesquelles elles sont encastrées sur les limites séparatives.

Au bénéfice de ces trois séries d'observations, nous vous invitons à juger que, lorsqu'une partie de façade, au sens de l'article UG 7.1 du règlement du PLU de

Paris, comporte une loggia, l'ouverture extérieure de celle-ci constitue une baie, et que c'est ainsi en tenant compte de cette baie que la distance entre cette partie de façade et la limite séparative doit être mesurée. Vous pourrez donc, sans qu'il vous soit nécessaire de vous prononcer sur les autres moyens, censurer l'erreur de droit commise par le tribunal, qui a mesuré cette distance par rapport à la baie vitrée intérieure.

UNE INTERPRÉTATION DONT CERTAINES CONSÉQUENCES RESTENT À PRÉCISER

4. Jugeant ainsi, il faut admettre, pour terminer, que vous n'aurez pas résolu toutes les questions que les loggias sont susceptibles de poser lorsqu'elles doivent être confrontées aux dispositions de l'article UG 7.1.

Le tribunal, à qui vous renverrez l'affaire, devra, en effet, encore déterminer si l'ouverture de la loggia constitue l'éclairément premier d'une pièce principale – dans ce cas, la distance à respecter, par rapport à la limite séparative, sera de 6 mètres – ou si cette baie ne constitue pas l'éclairément premier d'une telle pièce – et alors cette distance ne sera que de 2 mètres (en ce cas, la distance à respecter pourrait d'ailleurs être, paradoxalement, inférieure à celle de 6 mètres que le tribunal avait calculé à partir de la baie vitrée intérieure). Pour prendre parti, il lui faudra donc d'abord se demander si une loggia peut être regardée comme une pièce principale⁹. Puis, en cas de réponse négative à cette première question, si l'ouverture extérieure de la loggia peut néanmoins être regardée comme « l'éclairément premier » de la pièce principale à laquelle elle serait accolée.

En tout état de cause, et pour ce qu'il vous revient d'examiner en cassation, par ces motifs, nous concluons donc :

- à l'annulation du jugement attaqué, en tant qu'il rejette le surplus de la demande de M. Koch et autres ;
- au renvoi de l'affaire, dans cette mesure, au tribunal administratif de Paris ;
- à ce que la Ville de Paris et les sociétés Altarea Cogedim Paris et Towa Développement versent à M. Koch et autres la somme totale de 3 000 €, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- enfin, au rejet des conclusions présentées par les sociétés et la Ville de Paris sur ce même fondement. ■

Décision

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 15 octobre 2019, rectifié le 12 novembre 2019 et modifié le 27 novembre 2020, la maire de Paris a délivré aux sociétés Altarea Cogedim et Towa Développement un permis de construire un bâtiment de quarante-sept logements. Par un jugement du 19 avril 2021, le tribunal administratif de Paris, à la demande de M. A... et Mme D..., M. et Mme G..., la société civile immobilière Alexice et d'autres résidents d'un immeuble voisin du projet, a annulé cet arrêté en tant qu'il prévoit une largeur de vue inférieure à 4 mètres pour les baies éclairant les deux chambres situées aux niveaux R+6 et R+7 de la façade nord de la construction, accordé aux pétitionnaires un délai de trois pour solliciter la régularisation de leur projet et rejeté le surplus des conclusions de cette demande. M. A... et Mme D..., M. et Mme G... et la société civile immobilière Alexice se pourvoient en cassation contre ce jugement. Eu égard aux moyens qu'ils invoquent, ils doivent être regardés comme en demandant l'annulation en tant que, par son article 5, il a rejeté le surplus de leur demande.

2. L'article UG 7 du règlement du plan local d'urbanisme de la Ville de Paris définit les prescriptions applicables aux implantations de constructions par rapport aux limites séparatives. Il dispose que : « Lorsque les dispositions inscrites aux documents graphiques du règlement ne sont pas conformes aux dispositions du présent article, elles prévalent sur ces dernières [...] ». Cet article prévoit dans sa partie UG 7.1 que : « [...] Lorsqu'une façade ou une partie de façade à édifier en vis-à-vis d'une limite séparative [...] comporte une ou plusieurs baies constituant l'éclairément premier de pièces principales, elle doit respecter, au droit de cette limite, un prospect minimal de 6 mètres [...]. / Lorsqu'une façade ou une partie de façade à édifier en vis-à-vis d'une limite séparative [...] comporte une ou plusieurs baies dont aucune ne constitue l'éclairément premier de pièces principales, elle doit respecter, au droit de cette limite, un prospect minimal de 2 mètres [...]. / Lorsqu'une façade ou une partie de façade à édifier ne comporte pas de baie constituant une vue, elle peut être implantée en limite séparative. » Par ailleurs, l'article UG 11 du règlement du plan local d'urbanisme mentionne, parmi les éléments en saillie dont il donne la définition, notamment pour l'application des règles de gabarit-enveloppe, les balcons mais non les

loggias, tandis qu'il cite, parmi les reliefs contribuant à la mise en valeur des façades, les loggias et non les balcons.

3. Il résulte de ces dispositions, ainsi que de la figure 4 inscrite au règlement du plan local d'urbanisme que, lorsqu'une façade ou une partie de façade comporte une loggia, celle-ci doit être regardée, au sens et pour l'application du règlement du plan local d'urbanisme de Paris et à la différence d'un ouvrage en saillie par rapport à la façade tel qu'un balcon, comme un élément de la façade elle-même en faisant partie intégrante, et l'ouverture extérieure de la loggia, qu'elle soit ou non dotée de fenêtres, constitue une baie au sens et pour l'application de ces dispositions. Le respect des règles de prospect qu'elles définissent est dès lors apprécié au regard de la distance calculée entre cette baie et le point le plus proche de la façade en vis-à-vis.

4. Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que le respect des distances prévues par les dispositions citées au point 2 ne se calculait pas à partir du rebord extérieur des loggias

ouvertes situées sur la façade sud du bâtiment mais à partir de la baie permettant d'y accéder et que ces loggias n'étaient donc pas soumises à la règle de prospect définie par ces dispositions, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

5. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens du pourvoi, M. A... et Mme D... et les autres requérants sont fondés à demander pour ce motif l'annulation du jugement du tribunal administratif de Paris en tant qu'il rejette le surplus de leur demande.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Ville de Paris, d'une part, et des sociétés Altarea Cogedim Paris et Towa Développement, d'autre part, une somme de 1 500 € à verser à l'ensemble des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge des requérants, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'article 5 du jugement du 19 avril 2021 du tribunal administratif de Paris est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée au tribunal administratif de Paris dans cette mesure.

Article 3 : La Ville de Paris versera une somme totale de 1 500 € à M. A... et Mme D..., M. et Mme G... et la société Alexice au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les sociétés Altarea Cogedim Paris et Towa Développement verseront une somme totale de 1 500 € à M. A... et Mme D..., M. et Mme G... et la société Alexice au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par les sociétés Altarea Cogedim Paris et Towa Développement et par la Ville de Paris au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

[...] ■

Observations ¹⁰

La jurisprudence du Conseil d'État sur les règles de fond contenues dans les plans d'occupation des sols (POS), puis dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), est par construction faite de solutions concernant les règles propres à un plan donné mais intéressantes par leur généralité – un cadre dans lequel chaque collectivité compétente ne peut guère espérer que « son » plan ait plusieurs fois l'honneur d'une décision fichée. L'exception notable est le PLU de la Ville de Paris. On peut l'expliquer par les particularités de l'histoire et de la géographie françaises, mais aussi par certaines des règles qu'il fixe, qui semblent faites pour stimuler l'exercice d'interprétation. C'est ainsi que la décision commentée vient compléter la jurisprudence sur les règles de prospect du PLU de Paris, et ouvre même la voie à d'autres développements sur ce point.

Ces règles figurent à l'article UG 7.1 du règlement du PLU et régissent l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives en se référant aux notions centrales de « baie » et d'« éclairage premier d'une pièce principale ». Seules les façades ou parties de façades qui ne comportent aucune « baie constituant une vue » peuvent être implantées en limite séparative. Sinon, quand l'édification a lieu en vis-à-vis d'une autre façade, elle doit se faire en respectant par rapport au point le plus proche de celle-ci une distance minimale de 6 mètres si les baies assurent l'éclairage premier de pièces principales, et de 2 mètres si elles n'ont pas cette fonction. Des règles proches dans leur logique prévalent aussi pour l'édification de plusieurs constructions sur une même parcelle¹¹, le prospect à préserver étant porté à 3 mètres dans le cas des baies n'assurant pas l'éclairage premier de pièces principales.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de préciser que ces distances sont à respecter depuis chaque baie prise isolément, compte tenu de la catégorie dont chacune

relève pour ce qui est de l'éclairage¹², et qu'elles sont indépendantes de la hauteur de la construction¹³. Il était ici confronté à la question de la définition même de ce qu'est une baie au sens et pour l'application de ces dispositions. En effet, il ne fait pas de doute qu'une fenêtre percée dans la façade en est une, pas de doute non plus qu'une porte-fenêtre ouvrant sur un balcon également : la saillie constituée par le balcon est ainsi neutralisée pour l'application de la règle de prospect, ce qui est cohérent avec le fait qu'une telle saillie n'est pas prise en compte dans le gabarit-enveloppe de l'immeuble¹⁴. Mais qu'en est-il lorsque, comme celui du projet en litige, les fenêtres des appartements sont elles-mêmes en retrait par rapport à la façade et donnent sur une loggia, donc un espace ouvert mais encastré dans le bâtiment au lieu d'être en saillie ?

En première instance, le tribunal administratif de Paris a estimé que la distance à la façade en vis-à-vis devait alors être mesurée depuis les fenêtres, la profondeur de la loggia étant neutralisée exactement comme l'aurait été celle d'un balcon. Cette interprétation se voit toutefois censurée en cassation par le Conseil d'État. Il juge au contraire que le traitement de ces deux types d'éléments doit être différent : la loggia doit être regardée comme faisant partie intégrante de la façade elle-même, de sorte que son ouverture extérieure, qu'elle soit ou non dotée de fenêtres, constitue une baie au sens et pour l'application des dispositions de l'article UG 7.1. Le respect des règles de prospect qu'elles définissent est, dès lors, apprécié au regard de la distance calculée entre cette baie et le point le plus proche de la façade en vis-à-vis.

La lecture qu'avait retenue le tribunal administratif pouvait se réclamer du lien que ces règles établissent entre prospect et éclairage des pièces. Elle ne prenait en compte que l'élément qui sert directement à cet éclairage, la fenêtre donnant sur la pièce elle-même, et ignorait de la même manière tous les espaces qui ne font pas partie de la surface habitable.

Si le Conseil d'État est parvenu à la lecture contraire, c'est, comme le montrent les conclusions de la rapporteure publique Marie Sirinelli reproduites ci-dessus, qu'il a élargi la focale de l'exercice d'interprétation, convoquant l'ensemble des arguments qui peuvent, et au besoin doivent, y contribuer. D'abord l'argument de la cohérence du texte : l'article UG 11 du règlement traite lui-même différemment les balcons, exclus du gabarit-enveloppe comme éléments en saillie, et les loggias, qui y sont au contraire intégrés comme des éléments de « mise en valeur de la façade ». Ensuite, les enseignements tirés de la figure 4 qui accompagne l'article UG 7.1, où la distance est décomptée d'une simple ouverture dans la façade, sans qu'il apparaisse si elle est ou non dotée d'une fenêtre. Enfin, l'objet des dispositions, qui n'est pas seulement d'assurer l'éclairage suffisant des pièces principales, mais plus généralement de maîtriser l'incidence des constructions sur la morphologie du tissu urbain et de prévenir les troubles de voisinage. De ce point de vue, la neutralisation des loggias ouvrirait la voie à un contournement des règles limitant l'implantation de façades en limite séparative.

Le litige tel qu'il se présentait devant le juge de cassation n'a toutefois pas permis d'aller jusqu'au bout des questions d'interprétation. En effet, une fois admis que l'ouverture de la loggia constitue une baie, alors même qu'elle ne donne pas directement sur l'espace habitable, comment appréciera-t-on si elle assure ou non l'éclairage premier d'une pièce principale, donc si le prospect à respecter est de 2 ou de 6 mètres ? La suite qui sera donnée à cette affaire par le tribunal administratif de Paris, à qui elle a été renvoyée, mérite ainsi l'attention. ■

Ph. R.

¹ V. CE 9 juillet 2014, n° 363145, éclairé par les conclusions de Delphine Hédary.

² V., sur ces dispositions précises, CE 20 octobre 2017, *Bauer*, n° 399508.

³ CE 23 mai 2018, n°s 405937 et 405976 : aux Tables sur un autre point.

⁴ CE 7 avril 2021, *Mme Uettwiller*, n° 433609 : aux Tables ; et, plus directement, et pour une partie de façade sans baie, située au rez-de-chaussée, CE 11 février 2022, *SDC de l'immeuble du 117 bd de la Villette*, n° 438414.

⁵ Sur le fondement de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme.

⁶ V. le dictionnaire *Larousse*, qui désigne la « baie » comme une « ouverture pratiquée dans un mur, [...] close ou non ». La version actuelle du PLU de Paris s'en fait l'écho, en définissant les baies comme « les ouvertures fermées ou non d'une façade (arcade, fenêtre, porte) ».

⁷ V. votre décision, susmentionnée, *Ville de Paris et OPH Paris Habitat* (23 mars 2018, n°s 405937 et 405976 : aux Tables sur un autre point).

⁸ CE 20 octobre 2017, n° 399508, susmentionnée.

⁹ V. notamment, sur cette notion, l'article R. 111-1-1 du code de la construction de l'habitation.

¹⁰ Les opinions exprimées dans les développements qui suivent sont propres à leur auteur et n'engagent pas le Conseil d'État.

¹¹ Article UG 8.1.

¹² CE 23 mai 2018, *Ville de Paris et OPH Paris Habitat*, n° 405937-405976 : à publier aux tables du recueil Lebon sur un autre point ; *BJDU* 6/2018, concl. C. Touboul.

¹³ CE 7 avril 2021, *Mme Uettwiller*, n° 433609 : à publier aux tables du recueil Lebon ; *BJDU* 4/2021, concl. M. Sirinelli.

¹⁴ Article UG 11.

Faut-il justifier d'une autorisation domaniale pour des balcons qui font saillie sur le domaine public ?

Permis de construire ■ Procédure d'attribution ■ Contenu de la demande ■ Autorisation d'occupation du domaine public ■ Article R. 431-13 ■ Projet comportant des éléments en surplomb du domaine public ■ Pièce exprimant l'accord de son gestionnaire pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine ■ Oui.

CE (1/4 CR) 23 novembre 2022,
M. Rolland, n° 450008.

Décision mentionnée aux tables
du recueil Lebon.

RÉSUMÉ. Lorsqu'un projet de construction comprend des éléments en surplomb du domaine public, le dossier de demande de permis de construire doit contenir une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine public pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) de ce domaine.

Conclusions

Marie Sirinelli, rapporteure publique

Comme vous l'aviez écrit dans une décision *Flament*¹, les balcons « [font] corps avec le bâtiment » et doivent donc être traités comme un élément à part entière de la construction, lorsque celle-ci est confrontée aux règles d'urbanisme. Loggias et balcons vous ont d'ailleurs occupés récemment, au sujet des distances à respecter vis-à-vis des limites séparatives dans le cadre du plan local d'urbanisme de Paris².

Demeurant en surplomb, c'est ici la question des balcons édifiés au-dessus du domaine public qu'il vous faudra examiner. M. A. a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler le permis de construire et le permis de construire modificatif respectivement délivrés le 28 janvier 2019 et le 3 juillet 2020 par le maire de La Baule-Escoublac, à la société Aldéa. Le projet concerne l'édification d'un immeuble collectif comportant six logements et deux cellules commerciales, après la démolition d'un bâtiment, le tout sur plusieurs parcelles situées à proximité de son propre domicile.

Le tribunal a relevé l'existence d'un vice, au regard des dispositions de l'article UA 8 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) relatives aux distances entre constructions non contiguës sur un même terrain ; il a donc sursis à statuer, en laissant à la société un délai de quatre mois pour procéder à une régularisation, sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

M. A., insatisfait de voir le tribunal écarter les nombreux autres moyens qu'il avait soulevés, se pourvoit devant vous³. Précisons qu'il a, depuis, également formé un pourvoi contre le second jugement par lequel le tribunal a considéré que le vice était régularisé, avant de rejeter la requête – ce pourvoi demeurant, à ce jour, au stade de l'examen de l'admission en cassation.

Parmi les moyens formulés par M. A. devant vous, qui sont presque aussi nombreux que devant le tribunal, l'un seulement, bien précis, a justifié l'inscription de ce dossier devant vos chambres réunies – l'erreur de droit commise par les premiers juges en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme.

Cet article, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2007, prévoit que : « [l]orsque le projet de construction porte sur une dépendance du domaine public, le dossier joint à la demande de permis de construire comporte une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public. »

Ces dispositions imposent ainsi que le pétitionnaire justifie de l'accord du gestionnaire pour engager la procédure d'autorisation, lorsque son projet de construction porte sur une dépendance du domaine public⁴. Vous pourriez vous étonner de ce que cet article prévoit, pour l'implantation d'une construction, par nature

pérenne, une simple autorisation d'occupation du domaine public, par nature temporaire, et même révocable⁵. Mais vous savez que vous admettez qu'une autorisation d'occupation temporaire puisse constituer un titre d'occupation approprié, en tenant compte de sa durée, et de la nature de l'ouvrage édifié⁶.

En l'espèce, le projet comporte, à partir de 5,40 mètres de hauteur, des balcons en saillie donnant sur l'avenue Lajarrige, sur une largeur de 1,65 mètre. M. A. soutenait donc, devant le tribunal, que l'accord du gestionnaire du domaine public routier aurait dû figurer au dossier de permis.

Le tribunal a répondu à ce moyen en deux temps : prenant appui sur l'article L. 2121-1 du CG3P, il a jugé, tout d'abord, que les saillies constituées par les balcons projetés n'avaient ni pour objet ni pour effet de compromettre l'affectation au public des trottoirs qu'elles surplombent et qu'elles n'excédaient pas, compte tenu de la faiblesse du débord et de l'élévation par rapport au sol, le droit d'usage appartenant à tous ; puis il a relevé, en tout état de cause, que l'arrêté de permis modificatif mentionnait l'accord requis.

Nous pouvons vous indiquer, d'emblée, et en réponse à un autre moyen soulevé devant vous, que l'analyse des juges du fond sur ce tout dernier point ne nous paraît pas susceptible d'être remise en cause. L'arrêté de permis modificatif du 3 juillet 2020 visant, en effet, une « *autorisation de demande de surplomb* » datée du 2 juin précédent, il nous semble que vous ne pourrez remettre en cause l'appréciation souveraine par laquelle le tribunal a considéré que le permis modificatif avait été délivré au vu d'un dossier comportant la pièce exigée par l'article R. 431-134⁷ – ce qui régularisait l'ensemble du projet sur ce point.

Vous pourriez donc, en vous concentrant sur ces motifs ajoutés « *en tout état de cause* », vous dispenser d'examiner le moyen tiré de l'erreur de droit qui entacherait les motifs principaux du jugement. Le sujet présente toutefois un intérêt qui justifie d'affronter le moyen sans le contourner.

En effet, il vous permet de préciser le raisonnement à adopter dans le cadre de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme, en présence d'éléments de construction édifiés en surplomb du domaine public.

PERMIS DE CONSTRUIRE ET DOMANIALITÉ

Le tribunal, pour juger que la pièce exigée par ces dispositions n'avait pas besoin d'être produite, a importé un raisonnement inspiré des règles de la domanialité publique, tout particulièrement de l'article L. 2121-1 du CG3P – qui prévoit que : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique [...] ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous.* »

En première analyse, ce raisonnement, qui fait écho à d'autres décisions adoptées par les juges du fond, semble aussi logique que pragmatique, permettant d'éviter qu'une pièce soit réclamée au dossier de permis si elle s'avère, en définitive, inutile. Notre première inclination était donc de le suivre. Il nous semble toutefois que cette approche méconnaît, à mieux le relire, la portée réelle de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme, et la volonté, dont il témoigne, de mettre à distance, lors de l'examen d'une demande de permis de construire, la question du respect des règles de la domanialité.

Jusqu'en 2007, en effet, l'ancêtre des dispositions qui nous occupent, l'article R. 421-1-1 du code de l'urbanisme, exigeait la production en bonne et due forme, au dossier de permis, d'une autorisation d'occupation du domaine public, lorsque la construction était subordonnée à une telle autorisation⁸.

L'article R. 431-13 est aujourd'hui bien distinct, imposant seulement au pétitionnaire de justifier de l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation du domaine public – sans exiger, en revanche, la production d'une telle autorisation. Il est vrai que sa formulation est un peu curieuse, le terme d'« accord » ayant pu donner l'impression qu'il demeurerait nécessaire d'obtenir une forme d'autorisation. Vos décisions maniant ce nouvel article, assez rares, sont d'ailleurs elles-mêmes marquées, pour certaines, par une forme d'ambiguïté⁹.

Il n'en demeure pas moins que ces dispositions n'exigent plus, désormais, d'autorisation, et qu'elles se bornent ainsi à imposer que, parallèlement à la procédure d'instruction de la demande de permis de construire par le service instructeur, le gestionnaire du domaine public soit informé de l'éventuel empiètement, et examine cette question dans son propre

canal d'instruction (pour mémoire, les services instruisant les demandes de permis, et ceux délivrant les autorisations d'occupation du domaine public ne sont pas nécessairement les mêmes, au sein d'une commune ; et l'on peut également imaginer des situations où le gestionnaire du domaine public ne serait pas la commune elle-même). La souplesse accrue de ces dispositions se fait, en définitive, l'écho de votre jurisprudence plus générale selon laquelle il n'appartient pas à l'autorité en charge de la délivrance du permis de construire de s'assurer du respect des règles de la domanialité¹⁰.

L'approche du tribunal semble ainsi ignorer la prise de distance entérinée par la disposition en cause avec les règles de la domanialité publique. En outre, si elle paraît pragmatique, elle comporte le revers de son caractère casuistique, en termes d'insécurité pour le pétitionnaire. En faisant dépendre l'obligation de produire une pièce, au dossier de demande de permis, de la taille ou de la forme du surplomb, elle offre en effet peu de prévisibilité pour les opérateurs.

SURPLOMB DU DOMAINE PUBLIC ET AUTORISATION D'OCCUPATION

Pour garantir cette prévisibilité, et assurer la distance voulue par l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme, il nous semble, en réalité, que vous devrez adopter une approche binaire : exclusion, en toute hypothèse, les surplombs du champ de la formalité en cause, ou les y inclure systématiquement.

C'est la seconde option que nous vous proposons, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, selon la lettre même de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme, au stade de la constitution du dossier de permis, il importe seulement de se demander si le projet « porte » sur une dépendance du domaine public, terme dont le caractère général résonne en cohérence avec la seule exigence de saisine du service instructeur. Peut-être, *in fine*, qu'une autorisation ne sera pas nécessaire. Mais il faut avoir saisi le gestionnaire pour qu'il examine la question. L'article R. 431-13 du code de l'urbanisme nous semble ainsi exiger que soit démontrée la saisine du gestionnaire du domaine public dès lors que la construction présente un lien suffisamment fort avec ce domaine pour que l'on

ne puisse exclure la nécessité de disposer d'une autorisation d'occupation.

Or, en présence d'éléments édifiés en surplomb du domaine public, ce lien nous semble vérifié. Ainsi, on ne saurait exclure, en toute hypothèse, le rattachement au domaine public de l'espace situé au-dessus d'un terrain relevant de ce domaine.

Pour mémoire, l'article L. 2111-1 du CG3P définit aujourd'hui le domaine public comme l'ensemble des biens qui, d'une part, appartiennent à une personne publique et, d'autre part, sont affectés à l'usage direct du public, ou à un service public – sous réserve, dans ce dernier cas, qu'il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service. Et l'article L. 111-1 du code de la voirie routière définit, plus précisément, le domaine public routier comme « *compre[n]ant l'ensemble des biens du domaine public de l'État, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* »¹¹.

En l'espèce, et même s'il est probable que l'avenue en cause ait été construite avant l'entrée en vigueur du CG3P et que son incorporation au domaine public ait donc été régie par les règles antérieures à ce code¹², il est constant qu'elle appartient au domaine public de la commune, de même que le trottoir qui la borde. On peut rappeler, à cet égard, que votre jurisprudence qualifie les à-côtés de la voie publique comme des éléments du domaine public en faisant parfois le détour par la théorie de l'accessoire (aujourd'hui codifiée à l'article L. 2111-2 du CG3P) ; ou parfois en s'appuyant plus directement sur leur affectation directe à la circulation terrestre¹³.

L'espace situé au-dessus du domaine public peut-il également lui être incor-

poré ? Les textes ne semblent pas l'exclure, à tout le moins pour le domaine public routier¹⁴. Et des indices plaident, ensuite, dans le sens de son rattachement à ce domaine. Très généralement, et dans le cadre des dispositions antérieures à celles de l'article R. 431-13, vous aviez jugé qu'était illégal un « *permis autorisant une société à construire une terrasse surplombant une dépendance du domaine public dès lors que la société n'a[vait] pas obtenu préalablement une autorisation d'occupation de ce domaine* »¹⁵. Cette solution pourrait encore trouver une résonance aujourd'hui, en considérant, d'une part, que l'espace situé « au-dessus » d'un terrain appartient à la collectivité qui possède le sol, en vertu de l'article 552 du code civil, qui prévoit que « *la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* » ; et, d'autre part, que cet espace relève du domaine public, par le biais de l'alternative que nous avons évoquée au sujet des bords de voie, c'est-à-dire soit parce qu'il participe à l'utilisation de ce terrain par le public, soit au regard de la théorie de l'accessoire¹⁶.

En tout état de cause, et indépendamment même du rattachement de « l'au-dessus » au domaine public, le sort des surplombs pourrait appeler une autorisation d'occupation au regard de l'usage du sol qu'ils impliquent. On peut ici avoir en tête votre décision *Commune d'Avignon*¹⁷, concernant les distributeurs bancaires, et jugeant que la présence momentanée des clients des établissements bancaires et commerciaux sur le domaine public, le temps d'effectuer une transaction, n'est pas constitutive, pour ces établissements, d'une occupation du domaine public excédant le droit d'usage qui appartient à tous. Dans d'autres configurations, des éléments en surplomb pourraient ainsi être

regardés comme engendrant un usage du domaine nécessitant une autorisation, et dans ce cadre élargi, il semble d'autant plus raisonnable de ne pas exclure qu'une construction en surplomb puisse présenter un lien avec le domaine public¹⁸.

En raison de ce lien éventuel, et au regard de l'approche binaire que nous vous proposons, nous vous invitons donc à juger que tout élément de construction édifié en surplomb du domaine public doit être regardé comme entrant dans le champ de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme^{19,20}.

Ajoutons enfin, même s'il s'agit davantage d'un élément de contexte que d'un véritable argument juridique, que l'approche simple que nous vous proposons semble correspondre à la pratique²¹. Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, vous pourriez donc juger que la présence de balcons en surplomb du domaine public implique, en toute hypothèse, que le dossier de permis comporte l'accord prévu par l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme – et relever en conséquence l'erreur de droit du tribunal, qui a aboli, au moins en partie, la distance posée par cet article entre occupation du domaine public et instruction du permis. Toutefois, cette erreur de droit, pour les raisons que nous avons commencé par vous indiquer, se révèle en l'espèce sans incidence sur la solution adoptée par les juges du fond, et ne pourra vous conduire à annuler le jugement.

[...] ■

Décision

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A... a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler pour excès de pouvoir les arrêtés des 28 janvier

2019 et 3 juillet 2020 par lesquels le maire de La Baule-Escoublac a délivré à la société Aldéa un permis de construire et un permis de construire modificatif pour un projet de construction d'un immeuble collectif comprenant six logements et deux cellules commerciales après démolition d'un bâtiment.

Par un jugement du 20 décembre 2020, contre lequel M. A... se pourvoit en cassation, le tribunal administratif de Nantes a, par application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, sursis à statuer sur cette demande, enjoint à la société Aldéia et à la commune de La Baule-Escoublac de justifier dans un délai de quatre mois de l'éventuelle délivrance d'un permis de construire de régularisation permettant d'assurer la conformité du projet aux dispositions de l'article UA 8 du règlement du plan local d'urbanisme et écarté les autres moyens de la demande de M. A....

Sur le moyen relatif à l'accord du gestionnaire du domaine public requis pour le dépôt de la demande de permis de construire :

2. Aux termes de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le projet de construction porte sur une dépendance du domaine public, le dossier joint à la demande de permis de construire comporte une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public.* » Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'un projet de construction comprend des éléments en surplomb du domaine public, le dossier de

demande de permis de construire doit comporter une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine public pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire de ce domaine.

3. Pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme, le tribunal s'est fondé sur la circonstance que les balcons en surplomb du domaine public prévus par le projet n'avaient pas pour effet de compromettre l'affectation au public du trottoir qu'ils surplombent et n'excédaient pas, compte tenu de la faiblesse du débord et de l'élévation par rapport au sol, le droit d'usage appartenant à tous. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en recherchant ainsi, non pas si le dossier de demande comportait la pièce qui était requise par l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme dès lors que le projet portait sur une dépendance du domaine public, mais si ce projet pourrait être légalement poursuivi au regard des règles de la domanialité publique, le tribunal a commis une erreur de droit.

4. Il ressort toutefois des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Aldéia avait joint à la demande de permis de construire modificatif un courrier du 7 novembre 2019 sollicitant du maire son

accord pour engager la procédure d'autorisation de surplomb des balcons sur le domaine public et que l'arrêté de permis de construire modificatif délivré le 3 juillet 2020 vise l'autorisation accordée le 2 juin 2020 en réponse à cette demande. Par suite, en retenant, pour écarter le même moyen, que l'arrêté de permis de construire modificatif du 3 juillet 2020 avait en tout état de cause été délivré au vu d'un dossier de demande comportant l'expression de l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, le tribunal n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis. Il suit de là que l'erreur de droit relevée au point précédent est demeurée sans incidence sur le bien-fondé du rejet par le tribunal du moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme.

Sur les autres moyens :

[...]

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de M. A... est rejeté.

[...]■

Observations

Cette affaire illustre une question voisine de celle d'une affaire jugée le même jour et déjà commentée ²², concernant les incidences d'une occupation du domaine public sur l'instruction des autorisations d'urbanisme.

S'agissant du balcon d'un projet soumis à autorisation d'urbanisme qui surplombe le domaine public, dans quel cas le dossier de demande doit-il comporter une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine public prévu par l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme ?

Pour d'autres questions touchant à la domanialité publique, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer si une redevance est due, il convient de vérifier, pour ainsi dire au cas par cas, si l'occupation du domaine public est privative, c'est-à-dire si elle excède le droit d'usage qui appartient à tous. C'était la démarche suivie par le tribunal administratif dans la présente affaire pour déterminer si un accord du gestionnaire du domaine public était ou non nécessaire. Le Conseil d'État retient une solution de principe évitant cette approche casuistique tant pour les services instructeurs que pour les juridictions, en jugeant que lorsqu'un projet de construction comprend des éléments en surplomb du domaine public, le dossier de demande de permis de construire doit comporter une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine public « *pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire* » (AOT) de ce domaine.

Il nous semble qu'au-delà de la rédaction d'espèce, l'idée-force est que le pétitionnaire ne peut pas revendiquer l'absence d'occupation privative du domaine public pour se dispenser de la production d'une telle pièce. Mais soulignons à nouveau que dans ce type de configuration, les règles locales, notamment le règlement de voirie, peuvent dispenser d'une telle autorisation d'occupation. Dans ce cas, l'accord du gestionnaire n'a pas nécessairement à déboucher sur une AOT et la mise en œuvre du permis n'est pas subordonnée à l'obtention d'une telle AOT. ■

S. H.

¹ CE 2 novembre 1994, n° 131117 : aux Tables.

² CE 12 mai 2022, *Koch*, n° 453787 : publié et commenté dans le présent numéro, p. 93 ; et v. également la décision de non admission *Delville*, n° 454281.

³ Le tribunal ayant, en effet, statué en premier et dernier ressort, dès lors que la commune entre dans le champ du circuit contentieux « court » prévu par l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative, et que le projet est destiné à l'habitation, pour plus de la moitié de sa surface plancher (v. CE 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal*, n° 394677 : au Recueil).

⁴ S'agissant de la notion de « construction », au sens de ces dispositions, v. CE 25 septembre 2019, *Association Autant en emporte le vent*, n° 417870 : aux Tables, excluant de ce champ les câbles souterrains destinés à raccorder des éoliennes entre elles.

⁵ V. les articles L. 2122-2 et -3 du code général de la propriété des personnes publiques - CG3P.

⁶ V., pour une autorisation d'occupation accordée pour une durée de dix-huit ans renouvelable à EDF, en vue de l'implantation d'une centrale nucléaire : CE 2 mars 1983, *Groupeement agricole foncier « Le Rocher de Métri » et autres*, n° 21608 : au Recueil.

⁷ Sur la possibilité, sous l'empire des anciennes dispositions de l'article R. 421-1-1 du code de l'urbanisme, de produire l'autorisation d'occupation du domaine public jusqu'à la date de la décision, v. CE 19 mai 1976, *Société foncière et maritime de Bormes-les-Mimosas*, n° 96119 : au Recueil.

⁸ Dans ce cadre, vous avez jugé que les pièces requises au titre de l'ancien article R. 421-1-1 du code de l'urbanisme étaient exigibles quelles que soient la nature et l'importance de l'empiètement du projet sur le domaine public (v. CE 20 mai 1994, *CIL de Champvert*, n° 106555 : Rec., p. 1250, pour la création d'un passage piétonnier).

⁹ V. CE 16 octobre 2015, *Humbaire*, n° 385114 : aux Tables sur un autre point, continuant de qualifier l'accord désormais mentionné à l'article R. 431-13 d'« autorisation d'occupation du domaine public ».

¹⁰ V. CE 18 octobre 1993, *Mme Leclerc*, n° 129444 : aux Tables.

¹¹ Ce dont l'article L. 2111-14 du CG3P se fait l'écho en indiquant qu'il « comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique [...] et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées ».

¹² V. CE 3 octobre 2012, *Commune de Port-Vendres*, n° 353915 : aux Tables.

¹³ V. les explications de Jean Lessi dans ses conclusions sur CE 2 novembre 2015, *Commune de Neuves-Maisons c/ Bernard*, n° 373896 : aux Tables.

¹⁴ *A contrario*, v. pour le domaine public maritime, l'article L. 2111-4 du CG3P, et votre décision CE 6 juin 2018, *Arditty*, n° 410651 : aux Tables ; et v. également, pour le domaine public fluvial, les articles L. 2111-7 et -9 du CG3P.

¹⁵ CE 2 novembre 1977, *Association de défense des plages et sites touristiques du cap d'Ail*, n° 96138 : au Recueil.

¹⁶ V., pour le sous-sol du domaine public, CE S. 28 avril 2014, *Commune de Val-d'Isère*, n° 349420 : au Recueil. Il faut admettre, cela étant, qu'en l'absence de lien physique entre le terrain et l'espace qui le domine (v., sur ce sujet, les conclusions d'Alexandre Lallet sur la décision de Section *Commune de Val-d'Isère*), la théorie de l'accessoire serait sans doute difficile à mobiliser ; et que le sort de « l'au-dessus » du domaine public demeure également suspendu à d'autres questions délicates - notamment celle de savoir jusqu'à quel niveau l'on peut considérer que l'espace au-dessus de la voie publique est affecté à l'usage du public.

¹⁷ CE 31 mars 2014, n° 362140 : aux Tables.

¹⁸ V. d'ailleurs, pour d'anciennes décisions concernant des redevances d'occupation du domaine : CE 9 juillet 2001, *SARL Verrieres d'art de Gourdon*, n° 230960, au sujet d'étalages commerciaux ; et, CE 14 mars 1980, *Ville de Lyon*, nos 11470 et 11516 : au Recueil, pour des panneaux publicitaires en saillie sur la voie publique. En sens inverse, mais dans le cadre bien distinct, et désormais dépassé, de l'article L. 231-6 du code des communes, v. votre décision *Commune de Montrouge* (CE 5 mai 1993, n° 86666 : aux Tables), jugeant que les balcons en saillie « ne sauraient être regardés comme constituant un stationnement, un dépôt temporaire ou une location sur la voie publique ».

¹⁹ V. d'ailleurs, *a contrario*, votre décision *Humbaire*, déjà mentionnée, qui a tenu compte de ce que des éoliennes ne surplombaient aucune parcelle appartenant au domaine public pour écarter un moyen tiré de la méconnaissance de cet article - là où vous aviez auparavant jugé, dans le cadre des dispositions de l'article R. 421-1-1 de ce code, que la seule circonstance que des éoliennes surplombent un sentier empruntant des voies publiques n'impliquait pas, « par elle-même », une autorisation préalable des collectivités traversées par ce sentier.

²⁰ CE 6 novembre 2006, *Association préservation des paysages exceptionnels du Mezenc et autres*, n° 281072 : aux Tables sur un autre point.

²¹ V. le formulaire CERFA de demande de permis, qui inclut les surplombs pour la production de l'accord mentionné à l'article R. 431-13 ; et v. la réponse ministérielle à la question écrite n° 37377, Zimmermann, JO AN 25 septembre 2000, p. 25 septembre 2000 ; ou la réponse à la question écrite n° 97485, Giraud, JO AN 13 décembre 2016, p. 10313

²² CE 23 novembre 2022, *SCCV Les jardins de Flore et autre*, nos 449443, 455632 et 455895 : *BJDU* 1/2023, p. 27.

Comment délivrer valablement un permis de construire pour un établissement recevant du public ?

Permis de construire ■ Procédure d'attribution ■ Instruction de la demande ■ Permis relatif à un ERP ■ Légalité ■ Condition ■ Obtention préalable de l'autorisation spécifique (art. L. 111-8 du CCH) ■ Existence : non.

CE (5/6 CR) 13 janvier 2023, *Office public de l'habitat Paris Habitat*, n^{os} 450446 et 450474.

Décision mentionnée aux tables du recueil Lebon.

RÉSUMÉ. Pour tenir lieu d'autorisation, au titre de la législation sur les établissements recevant du public, le permis de construire doit être délivré avec l'accord de l'autorité compétente. Il peut toutefois être délivré seul, à condition de préciser qu'une autorisation distincte est nécessaire. Dans ce cas, il ne vaut pas autorisation au titre des ERP.

Conclusions

Maxime Boutron, rapporteur public

1. Par deux arrêtés des 14 octobre et 14 décembre 2018, la maire de Paris a délivré à l'Office public de l'habitat Paris-Habitat un permis de démolir une école dans le 16^e arrondissement au croisement de la rue Erlanger et du boulevard Exelmans et un permis de construire un ensemble immobilier comprenant, sur une surface plancher totale de 9 302 m² répartie en trois « plots » de cinq et neuf étages situés aux trois angles de la parcelle, une nouvelle école, une crèche associative, 55 logements sociaux, une résidence sociale de 25 logements, un commerce et un parking. Ce projet a été à l'origine d'un intense débat politique puis médiatique. Bien que la presse ait fait écho d'un possible projet alternatif en 2022, le pourvoi a bien été maintenu devant vous.

2. Saisi par l'association de préservation du quartier de la rue Erlanger et douze requérants individuels, le tribunal administratif de Paris, par un jugement du 7 janvier 2021, rendu en premier et dernier ressort ¹, a rejeté les conclusions dirigées contre le permis de démolir du 17 octobre 2018 mais a annulé le permis de construire du 14 décembre 2018, sans invitation à régulariser, pour trois motifs : l'absence d'accord préalable de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de création des établissements recevant du public, la méconnaissance de l'article UG 11 du plan local d'urbanisme de Paris, relatif à l'aspect extérieur des constructions,

et enfin la méconnaissance de l'article UG 13.33, relatif aux espaces verts protégés. Vous êtes saisis en cassation de ce jugement par la Ville sous le n° 450474 et Paris Habitat sous le n° 450446.

INTERVENTION

3. Il vous faudra en préalable vous prononcer sur la recevabilité de l'intervention du maire du XVI^e arrondissement de Paris, qui a présenté des écritures en défense dans les deux affaires. L'arrondissement, vous le savez, n'a pas la personnalité morale ². Mais il intervient ici comme maire. Certes, vous jugez que peut intervenir, sous le régime donc de l'intervention, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige ³. Cet « *intérêt suffisant* » pour intervenir est nécessairement plus souple que « *l'intérêt pour agir* » du recours pour excès de pouvoir. Et certes également, les membres d'un conseil municipal justifient en cette qualité d'un intérêt à attaquer les délibérations de ce conseil, même sans se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives ⁴. Néanmoins, en l'espèce, si le maire d'arrondissement émet un avis en application de l'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales sur l'occupation du sol, il n'est pas le seul. Et un argument d'opportunité s'oppose selon nous à l'ouverture demandée : le risque de prolongements des débats politiques qui se tiennent dans les organes délibérants

de la ville sous forme de contentieux en aval.

RÉGULARITÉ

4. Nous en venons donc aux moyens. Vous pourrez facilement écarter un premier moyen de régularité, tiré de ce que le rapporteur public devant le tribunal administratif, après avoir communiqué le sens de ses conclusions, a modifié sa position par l'ajout des moyens qu'il proposait d'accueillir sans mettre les parties à même de connaître ce changement dans un délai raisonnable avant l'audience. Aux termes de l'article R. 711-3 du code de justice administrative : « *Si le jugement de l'affaire doit intervenir après le prononcé de conclusions du rapporteur public, les parties ou leurs mandataires sont mis en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens de ces conclusions sur l'affaire qui les concerne.* » Vous jugez que si les parties doivent être mises en mesure de connaître, « *dans un délai raisonnable avant l'audience, l'ensemble des éléments du dispositif de la décision que le rapporteur public compte proposer à la formation de jugement d'adopter* », à l'exception de la réponse aux conclusions accessoires, et si, par ailleurs, « *il appartient au rapporteur public de préciser, en fonction de l'appréciation qu'il porte sur les caractéristiques de chaque dossier, les raisons qui déterminent la solution qu'appelle, selon lui, le litige, et notamment d'indiquer, lorsqu'il propose le rejet de la requête, s'il se fonde sur un motif de recevabilité ou sur une raison de fond, et de mentionner, lorsqu'il conclut à l'annulation d'une décision, les moyens qu'il propose d'accueillir* », vous jugez que seule la première exigence s'impose à peine d'irrégularité de la décision⁵. Ici, ce qui est en cause, c'est le changement apporté. Et vous jugez que le rapporteur public lorsqu'il envisage de modifier sa position après avoir communiqué le sens de ses conclusions, doit mettre les parties à même de connaître ce changement à peine d'irrégularité⁶. Mais dans le cas de l'espèce, il ne s'agissait pas d'une modification du sens, simplement de l'ajout de mentions non obligatoires, en l'occurrence l'indication des moyens qu'il proposait d'accueillir.

5. Paris Habitat OPH soulève ensuite un moyen tiré de l'insuffisance de motivation et l'irrégularité de la procédure dans

l'invitation faite en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme de présenter des observations. L'insuffisance de motivation dans le refus du sursis à statuer n'est pas caractérisée, les observations ayant été présentées après la clôture de l'instruction. S'agissant du délai suffisant exigé par votre jurisprudence⁷, il était en effet ici bref, trois jours dont un seul ouvré, mais la situation est différente puisque dans l'affaire *NARTECS*, un permis modificatif était intervenu, ce qui limitait la possibilité de réaction de l'autre partie. Vous pourrez donc écarter le moyen.

ERP

6. S'agissant du bien-fondé du jugement, un moyen vous retiendra et a justifié l'inscription de l'affaire devant votre formation. Il est tiré de l'erreur de droit à avoir jugé que l'autorité compétente pour délivrer une autorisation de création d'ERP aurait dû donner son accord préalablement à la délivrance du permis de construire litigieux. Vous savez que, dans leurs versions applicables, les articles L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation et en miroir l'article L. 425-8 du code de l'urbanisme prévoient que lorsqu'est sollicité un permis de construire, « *lorsque l'aménagement intérieur d'un établissement recevant du public ou d'une partie de celui-ci n'est pas connu lors du dépôt d'une demande de permis de construire, le permis de construire indique qu'une autorisation complémentaire au titre de l'article [...] devra être demandée et obtenue en ce qui concerne l'aménagement du bâtiment ou de la partie du bâtiment concernée avant son ouverture au public* ». En somme, lorsque, comme en l'espèce, l'aménagement intérieur de locaux constitutifs d'un établissement recevant du public, qui nécessite une autorisation spécifique, n'est pas connu lors du dépôt de la demande de permis de construire, l'autorité compétente, dont la décision ne saurait tenir lieu sur ce point de l'autorisation prévue par le code de la construction et de l'habitation, ne peut légalement délivrer le permis sans, c'est ce que vous avez précisé dans la décision *Ville de Paris et OPH Paris Habitat* du 23 mai 2018⁸, mentionner expressément l'obligation de demander et d'obtenir une autorisation complémentaire avant l'ouverture au public, et ce,

alors même que le contenu du dossier de demande de permis de construire témoignerait de la connaissance, par le pétitionnaire, de cette obligation. Or le tribunal administratif de Paris a jugé que l'autorisation n'avait en l'occurrence pas été obtenue. Il a estimé qu'une mention d'une demande à venir était insuffisante, et qu'il aurait fallu obtenir au préalable « *l'accord de l'autorité compétente [...] pour la création des trois ERP* ».

7. La position retenue par le tribunal administratif de Paris nous montre que deux interprétations sont possibles. L'une consistant à envisager l'autorisation ERP en deux temps. D'abord une demande de création, puis une demande d'autorisation. En somme le permis de construire, à défaut de pouvoir comprendre l'autorisation d'établissement recevant du public en raison de l'absence à ce moment-là d'aménagement, ne serait pas un acte comportant deux autorisations, soit un 2 en 1. Mais ne serait pas non plus un 1 en 1, c'est-à-dire uniquement un permis de construire. Il serait un 1,5 en 1 en comprenant outre le permis de construire la demande de création de l'ERP, elle-même conditionnée par la délivrance ultérieure d'une autorisation complémentaire. En bref une demi-autorisation. Cette argumentation peut s'appuyer sur un argument de texte qui vise une autorisation qualifiée de « *complémentaire* ».

8. Pour autant, nous estimons que le tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit et pensons qu'il convient de s'éloigner d'une interprétation 1,5 en 1 pour plusieurs raisons :

- la première est pratique : la position du tribunal administratif de Paris aboutit à solliciter deux autorisations successives dont la première ne peut qu'être une coquille vide faute de toute connaissance, nous l'avons vu, de l'aménagement futur ;
- la deuxième est elle aussi pratique : qu'attendre de l'autorité administrative saisie d'une demande coquille vide ? La demande sera formelle mais l'autorité compétente ne disposera d'aucun élément pour répondre. En somme, dans une législation, dont nous rappellerons que l'objet est d'assurer la sécurité physique du public, une autorité sera saisie pour la seule forme. Ce qui irait à rebours des exigences de simplification ;

– hélas, les travaux préparatoires à l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011, notamment le rapport au président de la République, ne nous apportent rien, si ce n'est pour confirmer que le dispositif « deux-en-un » posait des difficultés, exactement illustrées par l'affaire appelée devant vous, quand le pétitionnaire ignorait au moment de la demande de permis de construire l'aménagement intérieur des locaux;

– s'agissant de votre jurisprudence, elle ne tranche pas jusqu'à ce jour la question, mais jamais elle ne distingue plusieurs autorisations ⁹.

ERREURS DE DROIT

9. Dans ces conditions, nous vous invitons à censurer une première erreur de droit. Reste néanmoins, en lien avec ce moyen, à trancher la question de l'autorité compétente pour délivrer cette autorisation prévue à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation. Le tribunal administratif a jugé qu'il s'agissait de la ville. Mais vous avez déjà retenu, certes implicitement, qu'il s'agissait du préfet de police dans la décision *Société Udcité Université Paris Diderot-Paris 7* du 19 janvier 2018¹⁰ où étaient en cause des arrêtés du préfet de police autorisant l'ouverture au public de bâtiments universitaires. L'article L. 2512-17 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Le préfet de police est chargé du secours et de la défense contre l'incendie.* » Nicolas Polge, dans ses conclusions, n'avait aucun doute, se fondant lui sur les dispositions de l'article 72 du décret du 29 avril 2004 en vertu duquel : « *Dans le département de Paris, le préfet de police a la charge de l'ordre public et, dans la limite des matières relevant de ses attributions, de la sécurité des populations.* ». Puis, sur l'article 2 du décret du 8 mars 1995 qui dispose bien, tout à la fois, que « *la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est l'organisme compétent, à l'échelon du département, pour donner des avis à l'autorité investie du pouvoir de police* », c'est-à-dire, à Paris, au préfet de police et qu'elle « *exerce sa mission dans les domaines de : /1. La sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur [...] / 2. L'accessibilité aux personnes*

handicapées ». Vous pourrez donc censurer une seconde erreur de droit.

10. Mais comme vous le savez, le tribunal administratif a retenu deux autres motifs d'illégalité. En application de votre jurisprudence *Commune de Barcarès*, il vous appartient de rejeter le pourvoi si l'un des moyens d'annulation retenu est fondé. Et votre jurisprudence de section *Commune de Cogolin*¹¹, vous impose, face à un tel moyen fondé, de vérifier s'il est susceptible de régularisation.

11. L'article UG 11 du règlement du plan local d'urbanisme de Paris, constitue le cadre juridique du litige dès lors que ses exigences ne sont pas moindres que celles de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme et se substituent à elles ¹². Il prévoit que : « *Les interventions sur les bâtiments existants comme sur les bâtiments à construire, permettant d'exprimer une création architecturale, peuvent être autorisées. / L'autorisation de travaux peut être refusée ou n'être accordée que sous réserve de prescriptions si la construction, l'installation ou l'ouvrage, par sa situation, son volume, son aspect, son rythme ou sa coloration, est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.* » Le point UG 11.1.1. détaille ensuite les prescriptions applicables aux constructions existantes et le point UG. 11.1.3 dispose que : « *Les constructions nouvelles doivent s'intégrer au tissu existant, en prenant en compte les particularités morphologiques et typologiques des quartiers (rythmes verticaux, largeurs des parcelles en façade sur voies, reliefs...) ainsi que celles des façades existantes (rythmes, échelles, ornements, matériaux, couleurs...) et des couvertures (toitures, terrasses, retraits...)* », mais apporte une nuance : « *L'objectif recherché ci-dessus ne doit pas pour autant aboutir à un mimétisme architectural pouvant être qualifié esthétiquement de pastiche. Ainsi l'architecture contemporaine peut prendre place dans l'histoire de l'architecture parisienne. / Les bâtiments sur rue se présentent en général sous la forme de différents registres (soubassement, façade, couronnement), qui participent à leur composition architecturale, en particulier en bordure des voies et des espaces*

publics. Les traitements architecturaux contemporains peuvent ne pas traduire le marquage de ces registres, qui peuvent toutefois être imposés dans certaines configurations [...] » ; le paragraphe 2 (façades sur rues) de ce point précise : « *2° – Façades sur rues : / Le plan de la façade donne la lecture urbaine de l'implantation et de la volumétrie des constructions : il présente donc une importance particulière. / La bonne transition volumétrique et architecturale de la construction projetée nécessite que soient prises en compte les caractéristiques des bâtiments voisins (nus de façades, hauteurs des niveaux, modénatures...) [...]* » ; enfin, le paragraphe 4 (matériaux, couleurs et reliefs) dispose que : « *La pierre calcaire et le plâtre sont dominants à Paris et donnent à la ville sa tonalité générale. Le respect de cette tonalité majoritairement présente ne doit pas cependant interdire l'emploi de matériaux et teintes pouvant s'insérer dans le tissu existant, en particulier dans des secteurs de constructions nouvelles. À cet égard, le recours à des matériaux et des mises en œuvre innovantes en matière d'aspect et de techniques de construction [...] est admis. [...] / Le choix et la teinte des matériaux peuvent être imposés lorsque la construction se trouve dans une séquence d'architecture homogène.* »

CRÉATION ARCHITECTURALE

12. Vous avez jugé, dans votre décision *Grands magasins de la Samaritaine*¹³ que cet article fixe de façon développée et nuancée, les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions, aux aménagements de leurs abords, à la protection des immeubles et des éléments de paysage, applicables à la zone urbaine générale qui comprend l'essentiel du territoire construit de la Ville de Paris. Si cet article pose une exigence d'insertion des constructions nouvelles dans le tissu urbain existant, certaines de ses dispositions, répondant au souci d'éviter le mimétisme architectural, permettent à l'autorité administrative de délivrer des autorisations pour la construction de projets d'architecture contemporaine, pouvant déroger aux registres dominants de l'architecture parisienne et pouvant retenir des matériaux ou des teintes innovants, dès lors que cette construction nouvelle peut s'insérer dans le tissu urbain existant. Et qu'en égard à la teneur de

ces dispositions, il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens, d'apprécier si l'autorité administrative a pu légalement autoriser la construction projetée, compte tenu de ses caractéristiques et de celles des lieux avoisinants, sans méconnaître les exigences résultant de cet article. Dans l'exercice de ce contrôle, le juge doit tenir compte de l'ensemble des dispositions de cet article et de la marge d'appréciation qu'elles laissent à l'autorité administrative pour accorder ou refuser de délivrer une autorisation d'urbanisme. Il s'agit, si l'on veut, d'un contrôle normal *distancié*. Mais l'appréciation est comme le proposait Xavier Domino dans ses conclusions sur l'affaire *La Samaritaine* et contrairement à ce que soutient la Ville de Paris, une appréciation souveraine.

13. En l'espèce, le moyen est tiré de l'erreur de droit puis de la dénaturation. Le tribunal administratif s'est fondé sur trois principaux motifs, tirés de ce que ce projet entraîne une densification massive de la parcelle, qui constitue actuellement « *un espace de respiration et de verdure dans le quartier* » ; n'exprime aucune création architecturale et n'a pas de caractère innovant ; et enfin ne s'intègre pas de manière harmonieuse aux lieux avoisinants. Le moyen est articulé en différentes branches.

a. D'abord, le tribunal n'a pas « *refusé de tenir compte de la marge d'appréciation dont l'administration dispose* » contrairement à ce qu'indique le pourvoi de la ville : il a simplement censuré l'utilisation faite de cette marge. Ce que les parties peuvent bien sûr contester sous l'angle de la dénaturation. Il n'a pas donné à la notion de « *création architecturale* » un sens qu'elle n'a pas : le PLU, en prévoyant que « *les interventions sur les bâtiments existants comme sur les bâtiments à construire, permettant d'exprimer une création architecturale, peuvent être autorisées* », n'impose certes pas « *que soit refusée une autorisation de nature à porter atteinte au caractère des lieux avoisinants* », comme vous l'avez jugé dans la décision *La Samaritaine* ; mais il n'impose certainement pas, à l'inverse, que toute construction neuve soit regardée, en tant que telle, comme une création architecturale ni « *favorisée* » pour ce motif.

b. Il n'a pas davantage commis d'EDD en estimant que la végétalisation des toitures ne suffisait pas à conférer au projet un caractère innovant ou en prenant en compte, pour apprécier l'insertion du projet dans les lieux avoisinants, la « *densification massive* » de la parcelle qu'il induit : la circonstance que le projet respecte les règles applicables en matière de densité, gabarit, hauteur, constitue un indice de la bonne insertion du projet mais ne rend pas inopérante la prise en compte de ces caractères pour apprécier son insertion, qui ici posait problème.

c. Pour le reste, c'est-à-dire sur le point de savoir si le projet méconnaissait ou non les particularités du secteur et si la maire de Paris a fait une inexacte appréciation de l'article UG 11, aucune dénaturation ne saute aux yeux, s'agissant d'un projet qui a reçu un avis favorable de l'Architecte des bâtiments de France, assorti de prescriptions relatives à l'usage des matériaux mais en revanche des avis négatifs du maire et du conseil du XVI^e arrondissement et du conseil de Paris. Certes, l'environnement dans lequel s'inscrit le projet est hétérogène : des immeubles haussmanniens côtoient ainsi des immeubles résidentiels de dix étages des années 60-70, et le projet tient à cet égard compte de la différence de perspective entre le boulevard Exelmans, où les constructions sont plus hautes, d'une part, et la rue Erlanger, où elles sont plus basses, d'autre part. Mais l'appréciation du tribunal a de solides arguments : d'abord, l'absence de création architecturale au sens indiqué ci-dessus, s'agissant, contrairement par exemple à l'affaire *La Samaritaine*, d'une architecture de « *barres* » et de « *plots* » en béton assez sommaire, qui n'utilise, pas de matériau ni de teinte innovants ; ensuite, malgré un îlot déjà partiellement construit et la végétalisation des toitures, le projet aboutit à une densification massive et imposante de la parcelle, qui est l'un des rares espaces de respiration du quartier ; enfin, même si, comme on l'a vu, l'environnement du projet n'est pas homogène, la « *forme architecturale choisie rompt avec une harmonie certaine de l'ambiance urbaine qui, malgré la diversité des styles et des époques, n'en constitue pas moins la personnalité et le charme du quartier* », suivant l'avis du professeur Guy Burgel.

Nous ne voyons donc aucune matière à censure du jugement.

14. S'agissant de ce vice de méconnaissance de l'article UG 11, la régularisation apparaît très délicate à envisager. C'est bien le projet en tant que tel qui est mis en cause. Le régulariser impliquerait de revoir l'architecture, mais également l'ampleur initialement retenue. Le lien avec le permis initial, dans ces conditions, paraîtrait rompu et les conditions rappelées encore dans votre avis de Section *Barrieu*¹⁴ ne nous semblent pas réunies. Dans ces conditions, ce motif de censure suffit à lui seul à vous conduire au rejet du pourvoi. Vous n'aurez donc pas à vous prononcer sur la méconnaissance des dispositions de l'article UG 13.3 relatif aux espaces verts protégés (EVP). Le terrain d'assiette du projet contient, en l'espèce, un EVP de 390 m², situé à la pointe du triangle de la rue Erlanger et du boulevard Exelmans, où se trouve actuellement une aire de jeux pour enfants. Et le tribunal a retenu que le projet ne respectait pas les conditions 3 et 5 prévues par l'article UG 13.3, en ne maintenant ni la qualité générale de cet EVP ni l'équilibre écologique de la parcelle. Il n'y a pas d'erreur de droit pour le tribunal à s'être fondé, sur la rupture de continuité entre l'EVP et les espaces végétalisés et arborés de la parcelle litigieuse. Le projet rompt cette continuité puisque le terrain jouxtant l'EVP sera construit sur toute sa longueur, en épaisseur et en profondeur. Non plus qu'en ayant pris en compte l'abattage de 23 arbres.

Il nous semble donc que vous pourrez *in fine* rejeter les pourvois.

Par ces motifs, nous concluons :

- à la non-admission de l'intervention du maire du 16^e arrondissement ;
- au rejet des deux pourvois sous les deux numéros ;
- à ce que la Ville et Paris Habitat versent 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 à l'association pour la préservation du quartier, première dénommée, pour l'ensemble des défendeurs. ■

Décision

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Les pourvois de la Ville de Paris et de l'office public de l'habitat Paris Habitat sont dirigés contre le même jugement du 7 janvier 2021 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé, sur la demande de l'association de préservation du quartier de la rue Erlanger et autres, l'arrêté du 14 décembre 2018 de la maire de Paris accordant à l'office public de l'habitat Paris Habitat un permis de construire pour la réalisation d'un ensemble immobilier à l'angle de la rue Erlanger et du boulevard Exelmans dans le seizième arrondissement de Paris. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur l'intervention du maire du XVI^e arrondissement de Paris :

2. Le maire du seizième arrondissement de Paris ne justifie pas d'un intérêt suffisant au maintien du jugement attaqué. Son intervention est, par suite, irrecevable.

Sur les pourvois :

En ce qui concerne la régularité du jugement attaqué :

3. En premier lieu, aux termes de l'article R. 711-3 du code de justice administrative : « *Si le jugement de l'affaire doit intervenir après le prononcé de conclusions du rapporteur public, les parties ou leurs mandataires sont mis en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens de ces conclusions sur l'affaire qui les concerne.* »

4. La communication aux parties du sens des conclusions, prévue par les dispositions citées au point précédent, a pour objet de mettre les parties en mesure d'apprécier l'opportunité d'assister à l'audience publique, de préparer, le cas échéant, les observations orales qu'elles peuvent y présenter, après les conclusions du rapporteur public, à l'appui de leur argumentation écrite et d'envisager, si elles l'estiment utile, la production, après la séance publique, d'une note en délibéré. En conséquence, les parties ou leurs mandataires doivent être mis en mesure de connaître, dans un délai raisonnable avant l'audience, l'ensemble des éléments du dispositif de la décision que le rapporteur public compte proposer à la formation de jugement d'adopter, à l'exception de la réponse aux conclusions qui revêtent un caractère accessoire, notamment celles qui sont relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Cette exigence s'impose à

peine d'irrégularité de la décision rendue sur les conclusions du rapporteur public.

5. Par ailleurs, il appartient au rapporteur public de préciser, en fonction de l'appréciation qu'il porte sur les caractéristiques de chaque dossier, les raisons qui déterminent la solution qu'appelle, selon lui, le litige, et notamment d'indiquer, lorsqu'il propose le rejet de la requête, s'il se fonde sur un motif de recevabilité ou sur une raison de fond, et de mentionner, lorsqu'il conclut à l'annulation d'une décision, les moyens qu'il propose d'accueillir. La communication de ces informations n'est toutefois pas prescrite à peine d'irrégularité de la décision.

6. Dans le cas mentionné au point 4 comme dans celui indiqué au point 5, le rapporteur public qui, après avoir communiqué le sens de ses conclusions, envisage de modifier sa position doit, à peine d'irrégularité de la décision, mettre les parties à même de connaître ce changement.

7. Il ressort des pièces du dossier qu'après avoir communiqué aux parties, au moyen de l'application « Sagace », les éléments du dispositif de la décision qu'il comptait proposer à la formation de jugement d'adopter, le rapporteur public devant le tribunal administratif de Paris a ajouté le 16 décembre 2020, en vue d'une audience devant se tenir le 17 décembre 2020, l'indication des moyens qu'il proposait d'accueillir. Toutefois, dès lors que ces considérations supplémentaires n'ont ni contredit ni modifié le sens des conclusions qui avait été communiqué aux parties dans les conditions prévues par l'article R. 711-3 du code de justice administrative, la circonstance que la Ville de Paris n'aurait pas été mise à même de les connaître dans un délai raisonnable avant l'audience est, en tout état de cause, sans incidence sur la régularité du jugement attaqué.

8. En second lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue*

après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé.»

9. D'autre part, aux termes de l'article L. 5 du code de justice administrative : « L'instruction des affaires est contradictoire. [...] » Aux termes du premier alinéa de l'article R. 613-2 du même code : « Si le président de la formation de jugement n'a pas pris une ordonnance de clôture, l'instruction est close trois jours francs avant la date de l'audience indiquée dans l'avis d'audience prévu à l'article R. 711-2. [...] » Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 613-4 de ce code : « Le président de la formation de jugement peut rouvrir l'instruction par une décision qui n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours. Cette décision est notifiée dans les mêmes formes que l'ordonnance de clôture. »

10. Lorsque, pour les besoins de l'instruction, il invite les parties à produire des observations, le juge administratif doit leur laisser un délai suffisant à cette fin, en tenant compte de l'objet des observations demandées. Lorsque l'affaire est déjà inscrite au rôle d'une audience, il lui incombe, si le respect de cette obligation l'exige, soit de rayer l'affaire du rôle, soit de différer la clôture de l'instruction prévue de plein droit, en application de l'article R. 613-2 du code de justice administrative, trois jours francs avant la date de l'audience, en indiquant aux parties quand l'instruction sera close, cette clôture pouvant être reportée au plus tard à la date de l'audience, soit après que les parties ou leurs mandataires ont formulé leurs observations orales, soit, si ces parties sont absentes ou ne sont pas représentées, après l'appel de leur affaire.

11. Il ressort des pièces de la procédure devant le tribunal administratif que celui-ci a invité les parties, le jeudi 10 décembre 2020, à faire part de leurs observations en application des dispositions, citées ci-dessus, de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme sur la possibilité de régulariser plusieurs vices affectant la légalité du permis de construire litigieux, et que la clôture de l'instruction est intervenue de plein droit le dimanche 13 décembre 2020 à minuit, l'audience étant prévue le 17 décembre suivant. Eu égard à l'objet des observations demandées, l'office public de l'habitat Paris Habitat n'est pas fondé à soutenir qu'en lui laissant un délai de trois jours, dont un jour ouvré, pour produire ses observations sur cette possibilité de régularisation, le tribunal administratif, qui n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme en ne motivant pas son refus de faire droit à la demande de sursis à statuer formée devant

lui par l'office dans ses observations produites le 16 décembre 2020, soit après la clôture de l'instruction, aurait statué au terme d'une procédure irrégulière.

En ce qui concerne le bien-fondé du jugement attaqué :

12. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de justice administrative : « Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier. »

13. Saisi d'un pourvoi dirigé contre une décision juridictionnelle reposant sur plusieurs motifs dont l'un est erroné, le juge de cassation, à qui il n'appartient pas de rechercher si la juridiction aurait pris la même décision en se fondant uniquement sur les autres motifs, doit, hormis le cas où ce motif erroné présenterait un caractère surabondant, accueillir le pourvoi. Il en va cependant autrement lorsque la décision juridictionnelle attaquée prononce l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, dans la mesure où l'un quelconque des moyens retenus par le juge du fond peut suffire alors à justifier son dispositif d'annulation. En pareille hypothèse, et sous réserve du cas où la décision qui lui est déferée aurait été rendue dans des conditions irrégulières, il appartient au juge de cassation, si l'un des moyens reconnus comme fondés par cette décision en justifie légalement le dispositif, sauf à ce que le vice qui affecte l'acte soit susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation, en particulier en application des articles L. 600-5 ou L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, de rejeter le pourvoi. Toutefois, en raison de l'autorité de chose jugée qui s'attache aux motifs constituant le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle déferée, le juge de cassation ne saurait, sauf à méconnaître son office, prononcer ce rejet sans avoir, au préalable, censuré celui ou ceux de ces motifs qui étaient erronés. Eu égard à l'objet des dispositions précitées de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, cette règle trouve en particulier à s'appliquer lorsque la pluralité des motifs du juge du fond découle de l'obligation qui lui est faite de se prononcer sur l'ensemble des moyens susceptibles de fonder l'annulation.

14. Pour annuler l'arrêté litigieux, le tribunal administratif, après avoir admis l'intérêt à agir des requérants, a retenu trois motifs d'illégalité, tirés de l'absence d'accord préalable de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de création d'établissement recevant du public

et de la méconnaissance des dispositions des articles UG 11 et UG 13.3 du plan local d'urbanisme de la Ville de Paris.

15. D'une part, les dispositions de l'article UG 11 du règlement du plan local d'urbanisme de la Ville de Paris fixent, de façon développée et nuancée, les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions, aux aménagements de leurs abords, à la protection des immeubles et des éléments de paysage, applicables à la zone UG qui comprend l'essentiel du territoire construit de la ville. Si les dispositions du début du point UG 11.1.3 sur les constructions nouvelles énoncent que ces constructions doivent s'intégrer au tissu urbain existant, en prenant en compte les particularités des quartiers, celles des façades existantes et des couvertures, ces dispositions ne peuvent être isolées des autres dispositions de l'article UG 11, en particulier de celles du point UG 11.1, qui précisent que peuvent être autorisées des constructions nouvelles permettant d'exprimer une création architecturale et qui n'imposent pas que soit refusée une autorisation de nature à porter atteinte au caractère des lieux avoisinants, et celles du même point UG 11.1.3 qui précisent que l'objectif d'intégration dans le tissu urbain existant ne doit pas conduire à un mimétisme architectural ou faire obstacle à des projets d'architecture contemporaine. Dans cet esprit, les dispositions du point UG 11.1.3 permettent expressément de ne pas reprendre, pour des constructions nouvelles contemporaines, les registres des bâtiments sur rue, entendus comme le soubassement, la façade et le couronnement, tels qu'ils sont habituellement observés pour les bâtiments parisiens. De même, les dispositions du paragraphe 4 du point UG 11.1.3 relatives aux matériaux n'interdisent pas l'emploi de matériaux, ou de teintes, différents de la pierre calcaire ou du plâtre, et admet le recours à des matériaux innovants en matière d'aspect des constructions.

16. D'autre part, eu égard à la teneur des dispositions de l'article UG 11 du règlement, en particulier celles du point UG 11.1.3, il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens, d'apprécier si l'autorité administrative a pu légalement autoriser la construction projetée, compte tenu de ses caractéristiques et de celles des lieux avoisinants, sans méconnaître les exigences résultant de cet article. Dans l'exercice de ce contrôle, le juge doit tenir compte de l'ensemble des dispositions de cet article et de la marge d'appréciation qu'elles laissent à l'autorité administrative pour accorder ou refuser de délivrer une autorisation d'urbanisme. À cet égard, il résulte en particulier des dispositions précédemment citées de

l'article UG 11 qu'elles permettent à l'autorité administrative de délivrer une autorisation de construire pour édifier une construction nouvelle présentant une composition différente de celle des bâtiments voisins et recourant à des matériaux et teintes innovants, dès lors qu'elle peut s'insérer dans le tissu urbain existant.

17. Il ressort des énonciations du jugement attaqué que, pour estimer que le projet litigieux ne satisfaisait pas aux exigences d'insertion dans le tissu urbain existant, le tribunal administratif a notamment relevé que, si son environnement n'était pas caractérisé par une unité des registres architecturaux ou une régularité des volumes, les constructions imposantes en béton projetées, qui entraîneraient la densification massive d'une parcelle offrant jusqu'alors un espace de respiration et de verdure dans le quartier, n'exprimaient aucune création architecturale, n'avaient, malgré la végétalisation des toitures, pas de caractère innovant et ne s'intégraient pas de manière harmonieuse aux lieux avoisinants, constitués en majorité d'immeubles en pierre ou recouverts d'un parement de pierre dont la surface construite est inférieure à la moitié de celle du terrain. En statuant ainsi, le tribunal administratif, qui, contrairement à ce qui est soutenu, n'était tenu ni de regarder tout projet de construction nouvelle comme exprimant, pour ce seul motif, une création architecturale, ni de regarder toute innovation comme caractérisant, par elle-même, un projet innovant, n'a pas commis d'erreur de droit et a, sans se fonder sur des motifs inopérants ni refuser de tenir compte de la marge d'appréciation que les dispositions de l'article UG 11 du règlement du plan local d'urbanisme de la Ville de Paris laissent à l'autorité administrative, porté sur les pièces du dossier qui lui était soumis une appréciation souveraine, exempte de dénaturation.

18. Ce motif d'illégalité de l'arrêté litigieux, qui n'apparaît pas susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation en application des articles L. 600-5 ou L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, suffit à justifier légalement le dispositif du jugement du tribunal administratif de Paris. Par suite, la Ville de Paris et l'office public de l'habitat Paris Habitat ne sont pas fondés à demander l'annulation de ce jugement.

19. Toutefois, ainsi qu'il a été dit plus haut, le juge de cassation ne saurait prononcer le rejet du pourvoi sans avoir, au préalable, censuré celui ou ceux de ces motifs retenus par les juges du fond qui seraient erronés.

20. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, alors applicable : « *Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la*

modification d'un établissement recevant du public ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative qui vérifie leur conformité aux règles prévues aux articles L. 111-7, L. 123-1 et L. 123-2 » et, aux termes de l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable : « *Lorsque le projet porte sur un établissement recevant du public, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité administrative compétente qui peut imposer des prescriptions relatives à l'exploitation des bâtiments en application de l'article L. 123-2 du code de la construction et de l'habitation. Le permis de construire mentionne ces prescriptions. Toutefois, lorsque l'aménagement intérieur d'un établissement recevant du public ou d'une partie de celui-ci n'est pas connu lors du dépôt d'une demande de permis de construire, le permis de construire indique qu'une autorisation complémentaire au titre de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation devra être demandée et obtenue en ce qui concerne l'aménagement intérieur du bâtiment ou de la partie de bâtiment concernée avant son ouverture au public.* »

21. Il résulte de ces dispositions que lorsque, comme en l'espèce, l'aménagement intérieur de locaux constitutifs d'un établissement recevant du public, qui nécessite une autorisation spécifique au titre de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, n'est pas connu lors du dépôt de la demande de permis de construire, l'autorité compétente, dont la décision ne saurait tenir lieu sur ce point de l'autorisation prévue par le code de la construction et de l'habitation, ne peut légalement délivrer le permis sans mentionner expressément l'obligation de demander et d'obtenir une autorisation complémentaire avant l'ouverture au public, et ce, alors même que le contenu du dossier de demande de permis de construire témoignerait de la connaissance, par le pétitionnaire, de cette obligation.

22. En premier lieu, en se fondant, pour juger que le permis de construire litigieux avait été délivré en méconnaissance des dispositions citées au point 20, sur la circonstance que, si l'arrêté de la maire de Paris du 14 décembre 2018 mentionnait expressément l'obligation de demander et d'obtenir une autorisation complémentaire au titre de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation en ce qui concerne l'aménagement intérieur des établissements recevant du public concernés avant leur ouverture au public, l'autorisation préalable de création de ces établissements

n'avait, en revanche, pas été obtenue, alors qu'il résulte de ce qui vient d'être dit que le permis de construire litigieux ne tenait lieu, dans ces conditions, ni d'autorisation d'aménagement ni d'autorisation de création au titre de la réglementation des établissements recevant du public et que sa légalité n'était dès lors pas subordonnée à la délivrance d'une telle autorisation de création, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

23. En second lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2512-17 du code général des collectivités territoriales : « *Le préfet de police est chargé du secours et de la défense contre l'incendie.* » Aux termes du premier alinéa de l'article 72 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements : « *Dans le département de Paris, le préfet de police a la charge de l'ordre public et, dans la limite des matières relevant de ses attributions, de la sécurité des populations.* » Aux termes de l'article 2 du décret du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité : « *La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est l'organisme compétent, à l'échelon du département, pour donner des avis à l'autorité investie du pouvoir de police. / [...] / La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité exerce sa mission dans les domaines suivants et dans les conditions où sa consultation est imposée par les lois et règlements en vigueur, à savoir : / 1. La sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur [...]. / 2. L'accessibilité aux personnes handicapées [...].* »

24. En jugeant que l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation prévue par l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation se trouvait « au sein de la Ville de Paris », alors qu'il résulte des dispositions combinées citées au point précédent que l'autorité compétente est, à Paris, le préfet de police, le tribunal administratif a commis une autre erreur de droit.

25. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'association pour la préservation du quartier de la rue Erlanger et autres, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Ville de Paris et de l'office public de l'habitat Paris Habitat la somme de 3 000 € à verser à ce titre à l'association pour la préservation du quartier de la rue Erlanger et autres.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du maire du seizième arrondissement de Paris n'est pas admise.

Article 2 : Les pourvois de la Ville de Paris et de l'office public de l'habitat Paris Habitat sont rejetés.

Article 3 : La Ville de Paris et l'office public de l'habitat Paris Habitat verseront la somme de 3 000 € à l'association pour la préservation du quartier de la rue Erlanger et autres.

[...] ■

Observations

On le sait, l'articulation des polices administratives est un sujet toujours délicat, source de difficulté dans la mise en œuvre des procédures qu'elle prévoit. Le permis de construire est au cœur de cette problématique, du fait de son rôle pilote : à de rares exceptions près, il constitue en effet l'acte qui « tient lieu » de certaines autres autorisations requises par le projet. Parmi les exceptions, on peut citer les travaux sur les bâtiments classés au titre de la législation des monuments historiques, ou encore les parcs éoliens.

En revanche, il suffit de se reporter aux articles L. 425-1 et suivants et R. 425-1 et suivants pour dénombrer le nombre d'autorisations qui s'incorporent au permis de construire, celui-ci en tenant lieu à la condition que l'autorité d'urbanisme ait au préalable recueilli l'accord de l'autorité compétente au titre de l'autre police.

C'est le cas de l'autorisation dite ERP (établissement recevant du public) prévue par l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, depuis reprise à l'article L. 143-1 du même code, pour les travaux qui conduisent « à la création, l'aménagement ou la modification » d'un tel établissement.

La spécificité de l'articulation prévue entre le permis de construire et l'autorisation ERP est la souplesse. En effet, si l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme prévoit que : « *Lorsque le projet porte sur un établissement recevant du public, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité administrative compétente qui peut imposer des prescriptions relatives à l'exploitation des bâtiments en application de l'article L. 123-2 du code de la construction et de l'habitation* », il y apporte une échappatoire « *lorsque l'aménagement intérieur d'un établissement recevant du public ou d'une partie de celui-ci n'est pas connu lors du dépôt d'une demande de permis de construire* ». Il est alors prévu que : « *Le permis de construire indique qu'une autorisation complémentaire au titre de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation devra être demandée et obtenue en ce qui concerne l'aménagement intérieur du bâtiment ou de la partie de bâtiment concernée avant son ouverture au public.* »

On comprend que, dans ce dernier cas, les deux autorisations font l'objet de formalités autonomes.

Le Conseil d'État a déjà donné toute sa portée à la disposition imposant que le permis de construire indique qu'une autorisation ERP complémentaire devra être demandée et obtenue : la décision *Ville de Paris et OPH Paris Habitat* du 23 mai 2018, citée par le rapporteur public, en fait une condition de légalité du permis de construire, certes régularisable.

Mais il restait une zone d'incertitude sur la portée de cette échappatoire.

On le sait, certains juges du fond y font échapper les projets pour lesquels l'aménagement intérieur d'un ERP (la « coquille ») n'est certes pas connu lors du dépôt de la demande de permis de construire, mais qui exigent en outre des aménagements extérieurs.

En l'espèce, le tribunal administratif de Paris semble avoir considéré que le permis de construire doit, pour le moins, autoriser la création de l'ERP, l'autorisation spécifique ERP devant ensuite encadrer son aménagement.

La décision commentée apporte une clarification utile en censurant cette solution pour erreur de droit. La prise en compte de la législation des ERP est entièrement renvoyée à l'autorisation spécifique. On peut craindre que, dans certains cas, les prescriptions relatives à l'exploitation des bâtiments qu'elle comportera conduise à adapter le projet par un permis de construire modificatif. Mais c'est là un risque que le maître d'ouvrage peut tout d'abord anticiper, et qu'il doit accepter du fait qu'il a fait le choix de différer la définition d'une partie de son projet. ■

X. D. L.

¹ Article R. 811-1-1 du code de l'urbanisme.

² Décision 82-149 DC du 28 décembre 1982, Loi relative à l'organisation administrative de PML, considérant 2.

³ CE S. 25 juillet 2013, *OFPPRA c/ Mme Edosa Felix*, n° 350661 : Rec., p. 224.

⁴ CE (8/3 CHR) 25 mai 1995, *Ville de Meudon*, n°s 150360 et 153859 : Rec., p. 208.

⁵ V. CE S. 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues* : Rec., p. 167 ; CE 30 mai 2016, *Mme Rollet*, n° 381274 : Rec., T., p. 802-806-890.

⁶ CE (4/5 SSR) 4 mai 2016, *M. Delay*, n° 380548 : Rec., T., p. 890 ; ou, pour une modification lors de l'audience : CE 5 mai 2006, *Société Mullerhof*, n° 259957 : Rec., p. 232.

⁷ CE (1-4 CHR) 6 avril 2018, *Association NARTECS*, n° 402714 : Rec., T., p. 578-772.

⁸ CE (1/4 CR), n°s 405937-405976 : Rec., T., p. 810-957.

⁹ V., par exemple, CE (1 CHR) 11 février 2022, *Mme Gavid et autres*, n° 448357 ; CE (1 CHR) 11 février 2022, *Syndicat des copropriétaires du 117, boulevard de la villette et au 2-4, square Jean-Falck*, n° 438414. Certains commentateurs ont néanmoins vu une réponse dans le sens qui vous est aujourd'hui proposé dans votre décision CE (1/4 CHR) 23 mai 2018, *Ville de Paris et OPH Paris*, n° 405937 : Rec., T., p. 810-957.

¹⁰ CE (5/4 CHR) n°s 389523-389654 : Rec., T., p. 520-810, sur un autre point.

¹¹ CE S. 15 février 2019, n° 401384 : Rec., p. 26 ; v également CE (6/5 CHR) 3 avril 2020, *Ville de Paris*, n° 422802 : Rec., T., p. 1057-1061.

¹² V. CE (6/1 SSR) 20 avril 2005, *Société Bouygues Telecom*, n° 248233 : Rec., T., p. 1139-1141.

¹³ CE (2/7 SSR) 19 juin 2015, n°s 387061-387768 : Rec., T., p. 911-915.

¹⁴ CE 2 octobre 2020, n° 438318 : Rec., p. 337.

Le droit de préemption peut-il servir pour l'extension d'un lieu de culte sans méconnaître le principe de laïcité ?

Décision de préemption ■ Champ d'application ■ Extension d'un lieu de culte ■ Principe de laïcité ■ Absence d'aide directe ou indirecte ■ Légalité.

CE (1/4 CHR) 22 décembre 2022,
Commune de Montreuil, n° 447100.

Décision mentionnée aux tables du
recueil Lebon.

RÉSUMÉ. Le principe constitutionnel de laïcité ne fait pas obstacle à ce qu'une décision de préemption soit prise, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, en vue de permettre la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle. En revanche, ces dispositions impliquent que la mise en œuvre d'un tel projet soit effectuée dans des conditions qui excluent toute aide directe ou indirecte à un culte.

Décision

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 25 janvier 2017, le maire de Montreuil a exercé le droit de préemption urbain sur une parcelle appartenant aux consorts M. en vue de permettre « la réalisation d'un équipement collectif d'intérêt général à vocation culturelle consistant en une extension du centre socio-culturel et de ses aires de stationnement ». Saisi par les consorts M., le tribunal administratif de Montreuil a, par un jugement du 1^{er} février 2018, annulé cette décision et précisé les obligations en découlant pour la commune en application de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme. La commune de Montreuil se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 1^{er} octobre 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Versailles a rejeté son appel contre ce jugement.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : « Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement./ [...] Toute décision de pré-

emption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé / [...] » Aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-1 du même code : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. » Enfin, aux termes de l'article L. 213-11 du même code : « Les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés pour l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1, qui peut être différent de celui mentionné dans la décision de préemption. L'utilisation ou l'aliénation d'un bien au profit d'une personne privée autre que le concessionnaire d'une opération d'aménagement ou qu'une société d'habitations à loyer modéré doit faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal ou, le cas échéant, d'une décision motivée du délégataire du droit de préemption » et « Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner pour d'autres objets que ceux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1 un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice de ce droit, il doit informer de

sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité. / Tout changement d'affectation du bien acquis par l'exercice du droit de préemption, dans la limite des objets prévus à l'article L. 210-1, doit faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité. [...].»

3. Il résulte des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme que, pour exercer légalement ce droit, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain doivent, d'une part, justifier, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, faire apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption. En outre, la mise en œuvre de ce droit doit répondre à un intérêt général suffisant.

4. D'autre part, aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public.* » L'article 2 de cette loi dispose : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes [...].* » Aux termes de l'article 13 de la même loi : « *Les édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations appelées à les remplacer auxquelles les biens de ces établissements auront été attribués par application des dispositions du titre II. [...]* L'État, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi. » Enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article 19 de cette même loi, les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte « *ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'État, des départements et des communes. Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte*

public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques. ».

5. Il résulte de ces dispositions que les collectivités publiques peuvent seulement financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Églises et de l'État ou accorder des concours aux associations culturelles pour des travaux de réparation d'édifices culturels et qu'il leur est interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte. Les collectivités publiques ne peuvent donc, aux termes de ces dispositions, apporter aucune contribution directe ou indirecte à la construction de nouveaux édifices culturels.

6. En premier lieu, le principe constitutionnel de laïcité ne fait pas obstacle à ce qu'une décision de préemption soit prise, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, en vue de permettre la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle. Une telle décision n'est pas par elle-même constitutive d'une aide à l'exercice d'un culte prohibée par les dispositions de la loi du 9 décembre 1905. En revanche, ces dispositions impliquent, sauf à ce que la collectivité se fonde sur des dispositions législatives dérogeant aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905, que la mise en œuvre d'un tel projet soit effectuée dans des conditions qui excluent toute libéralité et, par suite, toute aide directe ou indirecte à un culte.

7. Il résulte de ce qui précède que la commune de Montreuil est fondée à soutenir, par un moyen qui n'est pas nouveau en cassation, qu'en jugeant que la décision de préemption en litige était par elle-même constitutive d'une dépense illégale en faveur de l'exercice d'un culte contraire à la loi du 9 décembre 1905, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

8. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la décision du 25 janvier 2017 par laquelle le maire de Montreuil a exercé le droit de préemption urbain sur la parcelle appartenant aux consorts M. est destinée à permettre l'extension du centre socio-culturel implanté sur le terrain communal mitoyen de la parcelle préemptée, qui a fait l'objet d'un bail emphytéotique administratif passé entre la ville de Montreuil et la fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil afin, d'une part, d'augmenter la capacité d'accueil de la mosquée existante pour répondre aux besoins de la communauté musulmane locale ainsi que celle du parc de stationnement assurant l'accueil des fidèles et, d'autre part, de créer

des salles de classe, des salles de conférences et une bibliothèque consacrées à l'enseignement religieux. Eu égard à son objet et à son ampleur, ce projet présente le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens des dispositions combinées des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme. Par suite, la commune de Montreuil est fondée à soutenir, par un moyen qui n'est pas nouveau en cassation, que la cour administrative d'appel de Versailles a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en estimant que le projet était d'une ampleur insuffisante pour pouvoir être regardé comme un équipement collectif au sens de ces dispositions.

9. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, la commune de Montreuil est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

11. Pour annuler la décision de préemption en litige, le tribunal administratif de Montreuil s'est fondé sur deux moyens, tirés l'un de la méconnaissance des dispositions des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 et l'autre de ce que le projet en vue duquel le droit de préemption avait été exercé ne constituait pas une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il résulte de ce qui a été dit aux points 6 à 8 que c'est à tort que le tribunal administratif de Montreuil a accueilli ces deux moyens.

12. Il appartient toutefois au juge d'appel, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par les consorts M. devant le tribunal administratif.

13. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable au litige : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. [...]* » Il ressort des pièces du dossier que la délibération du 17 avril 2014 par laquelle le conseil municipal de Montreuil a délégué au maire l'exercice du droit de préemption a été transmise au préfet le 22 avril 2014 et affichée le 25 avril 2014. Par suite, les consorts M. ne sont pas fondés à soutenir que la délibération du 17 avril 2014 n'aurait pas été exécutoire et

que, par suite, la décision de préemption aurait été prise par une autorité incompétente.

14. En deuxième lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme citées au point 2 que la mise en œuvre du droit de préemption doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un intérêt général suffisant.

15. Contrairement à ce que soutiennent les consorts M., la seule circonstance que l'équipement collectif en vue duquel le droit de préemption est exercé vise à permettre l'exercice d'un culte n'est pas de nature à faire regarder la réalisation du projet comme ne répondant pas à un intérêt général suffisant. Par suite, les consorts M., qui n'apportent aucun autre élément au soutien de ce moyen et, notamment, ne critiquent pas les caractéristiques du bien faisant l'objet de la décision de préemption ou le coût prévisible de l'opération, ne sont pas fondés à soutenir que le projet ne répondrait pas à un intérêt général suffisant.

16. En troisième lieu, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Montreuil est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montreuil a annulé la décision du 25 janvier 2017 par laquelle le maire de Montreuil a exercé le droit de préemption urbain.

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de la commune de Montreuil, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des consorts M. le versement à la commune de Montreuil d'une somme de 3 000 € au titre de ces dispositions.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt du 1^{er} octobre 2020 de la cour administrative d'appel de Versailles et le jugement du 1^{er} février 2018 du tribunal administratif de Montreuil sont annulés.

Article 2 : La demande présentée par les consorts M. devant le tribunal administratif de Montreuil et leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Les consorts M. verseront une somme de 3 000 € à la commune de Montreuil au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...] ■

Observations ¹

L'affaire commentée est une suite de l'affaire d'Assemblée du 19 juillet 2011 *Mme Vayssière* ², laquelle avait marqué, avec d'autres affaires du même jour, la volonté du Conseil d'État d'actualiser le cadre issu de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'État. Cette décision avait ouvert la voie, d'une manière dérogatoire à la loi de 1905, à la conclusion par une collectivité territoriale d'un bail emphytéotique administratif soumis aux conditions particulières posées par l'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour construire un édifice du culte ouvert au public. Dans ce cas, l'emphytéote verse une redevance modique et le nouvel édifice culturel sera incorporé au patrimoine de la collectivité sans qu'elle ait supporté les charges de conception, de construction, d'entretien ou de conservation.

Le bail alors litigieux concernait l'édification à Montreuil-sous-Bois d'une mosquée par la Fédération culturelle des associations musulmanes de cette commune.

Il est question dans l'affaire commentée de l'extension de cette même mosquée. Cette dernière cherche en effet à s'agrandir par la construction de salles de cours, d'une bibliothèque destinée à l'enseignement religieux et de places de stationnement. Pour y arriver, il est nécessaire de pouvoir prendre possession de terrains mitoyens appartenant à des particuliers. La commune de Montreuil, qui soutient ce projet, a saisi l'occasion de la vente envisagée de ces terrains pour faire usage de son droit de préemption urbain.

Cette décision de préemption a été annulée tant par le tribunal administratif que par la cour administrative d'appel. Ils ont considéré, d'une part, que les dispositions de la loi de 1905 prohibaient les subventions aux cultes, ce à quoi revenait la préemption, et, d'autre part, que le projet était d'une ampleur insuffisante pour être regardé comme une action ou une opération d'aménagement pouvant justifier l'exercice du droit de préemption.

Le Conseil d'État invalide ces deux motifs.

S'agissant de l'ampleur insuffisante du projet, fidèle à son approche constructive en la matière, il saisit une erreur de qualification juridique. Le projet se développant sur un terrain de 2 000 m², soit une assiette d'une ampleur comparable au terrain actuellement occupé par la mosquée, il paraissait d'une ampleur suffisante pour l'extension d'un établissement destiné à recevoir du public. Il est ainsi jugé que « eu égard à son objet et à son ampleur » – la combinaison des deux critères étant révélatrice d'une intention globale – le projet présente le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens des dispositions combinées du L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

De manière remarquable, la décision n'hésite pas à qualifier le projet d'extension d'un lieu de culte d'« équipement collectif », ce qui permet de le faire rentrer dans la liste de l'article L. 300-1. La question n'avait jamais été tranchée auparavant de manière aussi explicite, même si certaines décisions pointaient la direction ³. Il avait surtout été jugé qu'un édifice culturel peut faire l'objet, dans un plan local d'urbanisme, d'un emplacement réservé, laissant place au droit de délaissement, soit une logique très proche d'une logique préemptive ⁴.

La décision invalide par ailleurs le second motif d'appel, tiré de la méconnaissance de la prohibition des aides directes ou indirectes au culte par la loi du 9 décembre 1905.

Elle distingue en effet le recours à la préemption de sa mise en œuvre.

Le Conseil d'État juge que ni le principe de laïcité ni aucune disposition de la loi de 1905 ne porte interdiction de recourir à la préemption pour permettre, à terme, l'instauration (ou l'extension) d'un édifice culturel. Ainsi que le dit la décision, la préemption ne constitue pas par elle-même une aide. Elle intervient en effet à un stade où rien n'est décidé sur la nature du montage contractuel futur. Or, il existe des montages légaux, ne serait-ce que le bail emphytéotique administratif dit « cultuel » objet de la décision *Veyssières*. Il peut tout autant y avoir, à terme, cession foncière à la structure gestionnaire du lieu de culte. Il peut aussi y avoir, d'ailleurs, renonciation à la préemption.

Les exigences liées à la laïcité portent donc sur le montage juridique permettant la construction et l'exploitation effectives de l'équipement collectif que constitue un lieu de culte. Il devra être exempt de toute libéralité et ne pas constituer une aide directe ou indirecte au culte. On ne peut en revanche supposer, au stade de l'exercice du droit de préemption, que par principe le montage sera illégal au regard de la loi de 1905 et que, par contamination pour ainsi dire, le droit de préemption est prohibé dans cette configuration.

Il ne faut toutefois pas faire semblant de ne pas voir la question que pose l'usage, dans ce domaine, du droit de préemption. Le montage peut bien se découper. Il a toutefois sans aucun doute comme finalité la construction de bâtiments au service d'un culte.

Cela ne va évidemment pas de soi.

Le rapporteur public, Arnaud Skrzyrbak, était d'ailleurs en désaccord avec la solution retenue. Il s'accordait sur la cassation du motif de contrariété directe du droit de préemption à la loi de 1905. Il estimait aussi que les modalités juridiques et financières du transfert, qui ne sont d'ailleurs généralement pas connues à la date à laquelle la décision de préemption est prise, sont sans incidence sur sa légalité, de sorte que la loi de 1905 ne pouvait être mobilisée pour critiquer la préemption elle-même pour considérer que la décision de préemption était par elle-même constitutive d'une dépense illégale en faveur de l'exercice d'un culte.

En revanche, il estimait que, si l'on pouvait certes regarder un édifice cultuel comme un équipement collectif, ainsi que nous l'avons évoqué, *« la dimension collective ne suffit pas nécessairement à caractériser l'existence d'un intérêt général de nature à justifier l'exercice d'une prérogative de puissance publique telle que la préemption »*. Selon lui, *« pour préempter en vue de la réalisation d'un équipement collectif, il faut que l'équipement satisfasse à des besoins collectifs et qu'il présente ainsi un intérêt pour la population. Mais il faut également qu'il entre dans les missions de la collectivité de s'assurer que de tels besoins sont couverts »*. Or, ajoutait-il : *« Nous pensons que la satisfaction des besoins religieux de la population ne fait pas partie des missions d'intérêt général dont les collectivités publiques sont investies. »*

Il développe cette approche en ajoutant qu'*« il serait erroné de déduire la responsabilité des collectivités publiques de l'article 1^{er} de la loi de 1905 aux termes duquel la République "garantit le libre exercice des cultes". Ce qui est garanti, c'est une liberté, contre l'État ou contre les tiers. La loi ne garantit aucunement que les cultes auront les moyens de fonctionner, ce qui serait contradictoire avec la prohibition de toute aide publique à leur bénéfice. Les pouvoirs publics n'ont d'obligation de fournir des moyens qu'à l'égard des personnes placées dans leur dépendance et incapables de ce fait d'exercer leur culte par leurs propres moyens. Ils n'ont pas vocation en revanche à compenser la carence de l'initiative privée en matière d'offre cultuelle. »*

Le Conseil d'État n'a cependant pas suivi l'invitation qui lui était faite de *« juger que la réalisation d'un édifice cultuel n'est pas, par elle-même, un motif légal de préemption »*, sans se fonder donc sur la loi de 1905, mais en raison du fait qu'il s'agit d'une prérogative de puissance publique qui ne peut être mobilisée que pour satis-

faire un motif d'intérêt général. Satisfaire aux besoins de religieux de la population, en l'absence à tout le moins de trouble particulier à l'ordre public, n'en serait pas un.

Les arguments du rapporteur public ont indéniablement leur force et soulèvent des questions que chacun reconnaîtra comme délicates.

Ils posaient cependant d'abord des difficultés méthodologiques. Reconnaître la qualité d'équipement collectif, et donc public, du bien objet de la préemption, sans cependant la permettre, en raison d'un intérêt général inexistant, est un raisonnement problématique. La qualification d'équipement collectif au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme permet normalement d'entrer de ce seul fait dans le champ de la préemption. Si un équipement est qualifié de collectif, alors la préemption est possible, par combinaison du L. 300-1 et du L. 210-1. Certes, l'intérêt général du L. 210-1 est également contrôlé, de manière explicite depuis la décision du 6 juin 2012, *Société RD Machine outils*⁵. Mais il s'agit de l'intérêt général de l'opération en litige, dans ses particularités, pas l'intérêt général par nature attaché à la qualification d'action ou d'opération répondant aux objets de l'article L. 300-1. Juger autrement serait en outre incohérent avec la possibilité qu'un édifice culturel puisse faire l'objet, dans un plan local d'urbanisme, d'un emplacement réservé, et donc d'une appropriation publique. Ce serait également incohérent avec le fait que les lieux de culte relèvent, au titre du régime des destinations, de celle des « équipements d'intérêt collectif et services publics », qualification dont il est difficile de ne pas déduire un intérêt général présumé.

D'autre part, il nous semble que la position du rapporteur public a pu paraître en rupture par rapport à l'approche de la jurisprudence en la matière, constructive et à l'écoute de l'état de la société.

Il est ainsi probable que la décision ait entendu s'inscrire dans le sillage de l'approche équilibrée des questions de laïcité que les différentes décisions d'Assemblée de 2011 avaient illustrée. Elles ont toutes cherché à assurer une conciliation entre les exigences de la loi de 1905 et une application qui permette de répondre aux exigences du moment, compte tenu d'une histoire qui conduit à ce que les différents cultes ne disposent pas de lieux équivalents pour leur exercice. Elles ont aussi eu à l'esprit, en arrière-fond, les questions d'ordre public qu'entraîne l'absence de lieux de culte, qui ne peuvent pas être ignorées.

C'est donc dans la continuité jurisprudentielle que, par cette décision, le Conseil d'État a validé la possibilité pour une collectivité publique, si elle établit la réalité de son projet et l'intérêt général de le réaliser dans ce cas particulier, de recourir au droit de préemption afin de permettre l'extension ou la construction d'un lieu de culte. La décision de préemption devra respecter le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité, ce qui doit conduire à traiter de manière comparable, donc sans discrimination, les demandes formulées par les différents cultes sur un même territoire.

La mise en œuvre du projet, une fois la préemption effectuée, devra être faite selon un montage juridique, et donc des conditions, qui respectent les exigences légales, notamment l'interdiction des libéralités posée par la loi de 1905. C'est un second temps de l'opération. ■

D. B.

¹ Les opinions exprimées dans les développements qui suivent sont propres à leur auteur et n'engagent pas le Conseil d'État. Nous remercions par ailleurs vivement le rapporteur public, Arnaud Skrzyerbak, pour la communication et la reprise de ses conclusions.

² N° 320796 : Rec., p. 395, concl. É. Geffray.

³ V. CE S. 12 février 1988, *Association des résidents des quartiers Portugal-Italie*, n° 38765 : Rec., p. 66 ; 15 février 1993, *Commune d'Épinay-sur-Seine c/ Association de défense des espaces verts de Béatus et autres*, n° 131087 : B.

⁴ CE 25 septembre 1996, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 75 / 77 rue Dutot à Paris 15^e*, n° 109754.

⁵ N° 342328 : au Recueil.

L'illégalité de l'autorisation de lotir peut-elle être utilement invoquée par voie d'exception à l'encontre d'une autorisation d'occupation du sol ?

Règles de procédure contentieuse spéciales en matière de lotissements ■ Pouvoirs et devoirs du juge ■ Exception d'illégalité d'une autorisation de lotir invoquée à l'encontre d'une autorisation d'occupation du sol ■ Opérance ■ Absence.

CE (1/4 CR) 22 décembre 2022,
Commune de Bonneville-sur-Touques,
n° 458524.

Décision mentionnée aux tables du
recueil Lebon.

RÉSUMÉ. L'illégalité de l'autorisation de lotir ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'encontre d'une autorisation d'occupation du sol, dès lors que la seconde n'a pas été prise pour l'application de la première et que l'autorisation de lotir n'en constitue pas davantage la base légale.

Conclusions

Arnaud Skrzyerbak, rapporteur public

FAITS ET PROCÉDURE

L'affaire appelée porte sur un projet de lotissement à Bonneville-sur-Touques, une commune rurale du Calvados. Il s'agit de diviser un terrain bâti pour en détacher deux lots destinés à la construction d'une maison individuelle. Un certificat d'urbanisme opérationnel délivré le 20 juin 2016 a confirmé la faisabilité du projet. Ce certificat a été prorogé à deux reprises, ce qui a eu pour effet d'en reporter la validité jusqu'au 20 décembre 2019. Avant cette échéance, le projet de lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable à laquelle le maire a décidé de ne pas s'opposer par un arrêté du 7 juin 2019.

La SCI Médan s'est alors portée acquéreur des deux lots à bâtir pour lesquels elle a demandé des permis de construire qui lui ont été accordés par deux arrêtés du 13 janvier 2021. Des voisins ont obtenu du juge des référés du tribunal administratif de Caen la suspension de ces permis sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

IRRECEVABILITÉ DU POURVOI INCIDENT FORMÉ PAR UNE PARTIE À L'INSTANCE

La commune se pourvoit en cassation contre l'ordonnance de référé. Le pourvoi a été communiqué à la SCI Médan qui a déclaré s'y associer par un mémoire qu'elle présente comme un pourvoi incident. Il y a là une confusion car un pourvoi

incident ne peut être introduit que par le défendeur à un pourvoi en cassation. Le mémoire de la SCI Médan ne peut pas non plus être regardé comme une intervention car la société a été invitée par le tribunal à produire des observations¹ et elle avait la qualité de partie à l'instance de référé². Or, l'intervenant doit être un tiers par rapport aux parties. Vous avez ainsi jugé qu'une partie à l'instance devant le juge des référés du tribunal administratif a qualité pour se pourvoir en cassation contre l'ordonnance que ce dernier est appelé à rendre et que, dès lors, son intervention en cassation n'est pas recevable, c'est une décision *Socquet-Juglard* de 2004³. Le mémoire de la SCI Médan est en réalité un pourvoi principal, qui est irrecevable car tardif. Vous ne pourrez ni examiner les moyens propres qu'elle soulève ni faire droit à ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

LÉGALITÉ DU REFUS DE SURSEoir À STATUER SUR UNE DEMANDE D'AUTORISATION D'URBANISME

Vous aurez suffisamment à faire avec le pourvoi de la commune. Le juge des référés du tribunal administratif a regardé comme étant de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des permis de construire le moyen tiré de ce que le maire avait commis une erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant de surseoir à statuer sur la déclaration préalable de lotissement.

L'article L. 153-11 du code de l'urbanisme permet au maire de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration. Cela concerne notamment les autorisations de lotir⁴. Le sursis est une simple faculté et le juge n'exerce qu'un contrôle restreint à l'égard de la décision du maire de ne pas en faire usage⁵. Les censures ne peuvent donc être que rares. En l'espèce, le juge des référés du tribunal administratif de Caen s'est fondé sur la circonstance que le plan local d'urbanisme en cours d'élaboration prévoyait de classer le terrain d'assiette des deux projets en zone agricole.

Le pourvoi de la commune ne remet pas en cause cette appréciation, d'ailleurs souveraine. Il se concentre sur deux aspects qui en accentuent la sévérité et qui font l'originalité du litige : d'une part, le moyen tiré du défaut de sursis à statuer est une exception d'illégalité de l'autorisation de lotir ; d'autre part, cette autorisation avait été précédée d'un certificat d'urbanisme.

APPRECIATION DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU FUTUR PLU EN PRÉSENCE D'UN CERTIFICAT D'URBANISME

Nous commencerons par ce second aspect car c'est le plus simple. Pour juger que les conditions du sursis à statuer étaient remplies, le juge des référés du tribunal administratif a relevé qu'à la date de l'autorisation de lotir l'élaboration du nouveau plan local d'urbanisme avait été prescrite et le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable avait eu lieu. Mais la commune avait fait valoir dans ses écritures qu'elle avait délivré un certificat d'urbanisme et que ce certificat faisait obstacle à ce qu'elle sursoie à statuer sur la déclaration préalable. L'ordonnance attaquée ne répond pas à ce moyen de défense et le pourvoi est donc fondé à soutenir qu'elle est insuffisamment motivée.

Faute de tenir compte du certificat d'urbanisme, le juge des référés a en outre commis une erreur de droit en se plaçant à la date de l'arrêté de non-opposition à déclaration préalable et non à la date du certificat d'urbanisme pour apprécier l'état d'avancement du futur plan local d'urba-

nisme. En application de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, un certificat d'urbanisme garanti à son titulaire que toute demande d'autorisation ou de déclaration préalable déposée dans le délai de validité du certificat sera examinée au regard des règles d'urbanisme applicables à la date à laquelle il a été délivré. Vous jugez que cela ne fait pas obstacle à ce qu'un sursis à statuer soit opposé à une telle demande, mais les conditions du sursis doivent être remplies à la date de délivrance du certificat. La possibilité de surseoir à statuer fait alors partie des règles d'urbanisme cristallisées par le certificat, pour reprendre les termes de votre décision *Commune de Langolen* de 2014. En l'espèce, le certificat d'urbanisme a été prorogé à deux reprises. C'est à nos yeux sans incidence sur la date à laquelle il convient d'apprécier si les conditions du sursis étaient remplies car, comme l'indiquait Vincent Villette dans ses conclusions sur une décision *Commune de Firmi* de 2020⁶, « la prorogation n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de cristalliser le cadre applicable à la date à laquelle l'administration statue à nouveau – cela reviendrait autrement à confondre prorogation et nouvelle demande de certificat ». Quoiqu'il en soit, en présence d'un certificat d'urbanisme en cours de validité, la date à retenir ne pouvait pas être celle de l'autorisation de lotir et le moyen d'erreur de droit est donc fondé.

POSSIBILITÉ D'EXCIPER DE L'ILLÉGALITÉ DE L'AUTORISATION DE LOTIR À L'ENCONTRE D'UNE AUTORISATION DE CONSTRUIRE

L'intérêt de la présente affaire se situe cependant en amont, sur la possibilité d'exciper de l'illégalité de l'autorisation de lotir à l'encontre d'un permis de construire délivré dans le cadre du lotissement.

La question n'est pas entièrement inédite en jurisprudence. Une décision *Gouvernement de la Polynésie française* de 2003⁷ censure un juge saisi d'un litige contre un permis de construire pour avoir accueilli une exception d'illégalité d'une autorisation de lotir sans rechercher si cette autorisation était devenue définitive. La décision écarte donc la qualification d'opération complexe. Nous en déduisons également que l'exception d'illégalité a été regardée comme opérante.

La solution doit être réexaminée au regard de la jurisprudence *Sodemel*⁸ et *Okosun*⁹,

dont il résulte que l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. Les critères d'opérance de l'exception d'illégalité des actes individuels ont été alignés sur ceux employés pour les actes réglementaires. Cet alignement a été présenté par Xavier Domino dans ses conclusions sur la décision *Okosun* comme un resserrement justifié par le souci de compenser l'instabilité juridique résultant de ce que, depuis le décret du 28 novembre 1983, un acte individuel ne devient définitif que s'il est régulièrement notifié, avec mention des voies et délais de recours.

Reste que les critères de la mesure d'application et de la base légale se manient moins aisément pour les actes individuels que pour les actes réglementaires. La jurisprudence donne quelques illustrations. Un arrêté de consignation est pris pour l'application de la mise en demeure adressée à l'exploitant d'une installation classée de respecter ses obligations¹⁰. La légalité du classement dans une catégorie de sportif peut être contestée à l'occasion d'un recours contre la décision sanctionnant un manquement aux obligations résultant de ce classement¹¹. La décision mettant fin à une concession de logement est prise pour l'application de la décision d'aliéner ce logement¹². Les exemples d'acte non réglementaire qualifié de base légale d'un autre acte sont moins nombreux mais on peut citer l'acte de création d'une zone d'aménagement différé à l'égard d'une décision de préemption¹³. La jurisprudence s'affranchit parfois d'une stricte application des critères *Sodemel*, par exemple lorsqu'il s'agit de critiquer une décision au motif de l'illégalité de la nomination de son auteur¹⁴.

NATURE MIXTE DE L'AUTORISATION DE LOTIR

Au regard de la jurisprudence *Sodemel*, une autorisation de lotir présente la particularité d'être un acte à double visage. C'est au premier chef un acte non réglementaire et susceptible par conséquent de créer des droits, comme vous l'avez nettement affirmé par une décision de section *Ministre c/ Société Constructions*

Simottel de 1977¹⁵. Mais l'autorisation de lotir vaut approbation des documents figurant dans le dossier de la demande et elle a ainsi pour effet de leur conférer une valeur réglementaire. Vous l'avez jugé pour le règlement de lotissement¹⁶, pour le cahier des charges¹⁷ et pour le plan de division parcellaire¹⁸. Revêtent également un caractère réglementaire les prescriptions dont l'autorité administrative décide d'assortir le permis d'aménager ou la décision de ne pas s'opposer à la déclaration préalable.

Il n'y a guère de doute qu'il est possible, à l'appui d'un recours contre un permis de construire, d'invoquer l'illégalité des dispositions réglementaires attachées à l'autorisation de lotir. Les textes¹⁹ comme vos décisions²⁰ les qualifient de règles d'urbanisme. Vous avez ainsi rappelé, dans une décision *Commune de Roquebrune-Cap-Martin* de 1994²¹, que le permis de construire est tenu de les respecter au même titre que les règles issues du plan local d'urbanisme. Dès lors que vous admettez, dans le cadre fixé par votre décision *Commune de Courbevoie*²², que l'on puisse exciper de l'illégalité des secondes, nous ne voyons pas de raison qu'il n'en aille pas de même pour les premières.

CARACTÈRE OPÉRANT DE L'EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ DIRIGÉE CONTRE L'AUTORISATION DE LOTIR

Reste la dimension non réglementaire du permis d'aménager ou de la décision de non-opposition à déclaration préalable. De ce point de vue, on peut hésiter sur l'opérance de l'exception d'illégalité. Nous vous proposons de l'admettre pour deux raisons. La première est que l'autorisation de lotir est accordée en vue de la délivrance de permis de construire. Le lotissement est défini par l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme comme la division d'une unité foncière ayant pour objet de créer des lots destinés à être bâtis. Un permis de construire ne peut être délivré dans le périmètre d'un lotissement qui n'a pas été autorisé²³. L'autorisation de lotir est une condition de la délivrance du permis sur le lot détaché.

Le deuxième motif qui nous porte à conclure en faveur de l'opérance de l'exception d'illégalité est que, indépendamment même des dispositions réglementaires qui y sont associées, l'autorisation de lotir détermine large-

ment le cadre dans lequel la légalité du permis sera appréciée, en particulier la version du plan local d'urbanisme qui sera applicable et l'unité foncière au regard de laquelle sera vérifié le respect des règles d'urbanisme. L'autorisation de lotir est à ce point déterminante que, dans une décision *Commune de Pia* de 2016²⁴, vous avez qualifié les lotissements d'« opérations d'aménagement ayant pour but l'implantation de constructions » et vous avez jugé qu'ils devaient respecter les règles tendant à la maîtrise de l'occupation des sols édictées par le code de l'urbanisme ou les documents locaux d'urbanisme, même s'ils n'ont pour objet ou pour effet, à un stade où il n'existe pas encore de projet concret de construction, que de permettre le détachement d'un lot d'une unité foncière. La décision *Commune de Pia* ajoute que l'autorité compétente doit refuser un projet de lotissement qui permet l'implantation de constructions dont la compatibilité avec les règles d'urbanisme ne pourra être ultérieurement assurée lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme requises.

ENCADREMENT DE L'EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ DIRIGÉE CONTRE L'AUTORISATION DE LOTIR

Vous pourriez craindre, en ouvrant l'exception d'illégalité, de fragiliser les opérations de lotissement, dont on sait le besoin de stabilité et de prévisibilité.

Nous relevons néanmoins que s'agissant des dispositions réglementaires, pour lesquelles l'exception d'illégalité est perpétuelle, vous pourriez transposer les principes qui ont guidé vos décisions de section *Commune de Courbevoie* et, plus récemment *SCI du Petit Bois*²⁵, et considérer que seuls peuvent être invoqués les vices mettant en cause la légalité des règles applicables et non les vices mettant en cause l'acte les approuvant ou les prescrivant. Cela conduirait à regarder comme inopérants les vices mettant en cause la légalité externe de l'autorisation de lotir mais également l'erreur manifeste d'appréciation qui aurait consisté à ne pas surseoir à statuer sur la demande tendant à obtenir cette autorisation.

Ces moyens seraient en revanche opérants pour contester l'autorisation elle-même mais ils ne seraient recevables que dans le délai de recours contentieux. La garantie de stabilité juridique tient alors au caractère définitif de l'autorisation de

lotir. Elle est acquise par l'affichage de la décision tacite ou explicite sur le terrain²⁶, qui permet de faire courir les délais à l'égard des tiers, ce qui est une différence avec les décisions individuelles que vous aviez en tête au moment de l'adoption de la décision *Sodemel*. Il arrive qu'une autorisation de lotir ne puisse être regardée comme définitive parce que l'on n'est pas en mesure de prouver que l'affichage a bien eu lieu dans les formes et pendant la durée prescrites par les textes. Il serait vain, au motif de ce risque, de fermer l'exception d'illégalité alors que, le délai de recours étant encore ouvert, le requérant pourrait contester l'autorisation de lotir par voie d'action et demander l'annulation du permis de construire par voie de conséquence de l'annulation de l'autorisation de lotir, ce qui est admis de longue date²⁷.

Un dernier scrupule pourrait vous conduire à vous demander s'il ne faut pas faire un sort à part au moyen tiré du défaut de sur-sis à statuer. Il peut sembler paradoxal, alors que le lotissement bénéficie d'une cristallisation des règles d'urbanisme, d'opposer à un permis de construire des règles qui n'existaient pas à la date de l'autorisation de lotir. Mais l'exception d'illégalité conduit en réalité à se placer au moment où il est statué sur la demande de lotissement, avant cristallisation donc.

Au total, nous vous invitons à confirmer l'opérance de l'exception d'illégalité de l'autorisation de lotir à l'appui d'un recours contre un permis de construire et à écarter l'erreur de droit alléguée par le pourvoi. Mais vous pourrez rappeler, dans un même mouvement, que lorsque cette exception d'illégalité ne vise pas les dispositions réglementaires associées à l'autorisation de lotir mais l'autorisation elle-même, elle est enfermée dans un délai. La commune a soutenu devant le juge des référés du tribunal administratif que la décision de non-opposition à déclaration préalable était définitive. L'ordonnance attaquée ne répond pas à cette contestation de la recevabilité de l'exception d'illégalité. Elle est, sur ce point aussi, insuffisamment motivée. Vous l'annulerez donc et vous réglerez l'affaire au fond au titre de la procédure de référé.

La construction d'un bâtiment autorisée par un permis de construire présente un caractère difficilement réversible et la condition d'urgence est donc en principe satisfaite, voyez pour un rappel récent la

décision *Mme Maillard et autres*²⁸ de l'année dernière.

En revanche, aucun des moyens n'est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des permis. En particulier, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le caractère définitif de l'autorisation de lotir, le maire n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant de surseoir à statuer.

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet du pourvoi de la SCI Médan pour tardiveté ;
- à l'annulation de l'ordonnance attaquée ;
- au rejet de la demande présentée par les requérants de première instance devant le JRTA de Caen ;
- au versement de 3 000 € à la charge de ces derniers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- au rejet de leurs conclusions présentées au même titre. ■

Décision

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis au juge des référés du tribunal administratif de Caen que le maire de Bonneville-sur-Touques a délivré le 20 juin 2016 à la société Medan un certificat d'urbanisme pour la création d'un lotissement de trois lots, dont deux destinés à l'édification d'une habitation individuelle, mentionnant la possibilité d'opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou d'une demande de permis en raison de la procédure en cours d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Le 7 juin 2019, il a pris un arrêté de non-opposition à déclaration préalable portant division en vue de créer deux lots à bâtir. Par deux arrêtés du 13 janvier 2021, il a délivré à la société Medan, pour chacun de ces deux lots, un permis de construire une habitation individuelle et un garage en annexe. Saisi par la société Generatio et d'autres requérants, le juge des référés du tribunal administratif de Caen a, par une ordonnance du 3 novembre 2021, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, suspendu l'exécution des deux arrêtés valant permis de construire ainsi que des décisions rejetant leurs recours gracieux. La commune de Bonneville-sur-Touques se pourvoit en cassation contre cette ordonnance.

Sur le « pourvoi incident » de la société Medan :

2. La société Medan, titulaire des autorisations d'urbanisme en litige, mise en cause par la 1^{re} chambre de la section du contentieux pour présenter des observations à l'instance de cassation introduite par le pourvoi de la commune de Bonneville-sur-Touques, a présenté en réponse à cette mise en cause un mémoire, intitulé « Pourvoi incident », concluant à l'annulation de l'ordonnance du 3 novembre 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Caen. Il résulte toutefois des pièces de la procédure du juge des référés du tribunal administratif que la société Medan a été mise en cause devant celui-ci en qualité de partie

pour défendre à l'instance. Son « pourvoi incident » doit, dès lors, être regardé comme un pourvoi en cassation. Ce pourvoi en cassation n'a été enregistré au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'État que le 25 avril 2022, soit après l'expiration du délai de recours contentieux qui, en vertu de l'article R. 523-1 du code de justice administrative, était de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance, intervenue en l'espèce au plus tard le 17 novembre 2021. Il est, par suite, tardif et donc irrecevable.

Sur le pourvoi :

3. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

4. Une autorisation d'occupation des sols délivrée sur l'un des lots issus d'une division foncière ayant donné lieu à une autorisation de lotir n'est pas prise pour l'application de la décision par laquelle l'administration a délivré l'autorisation de lotir, cette dernière ne constituant pas non plus la base légale de la première. Par suite, l'illégalité de la décision d'autorisation de lotir ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre l'autorisation d'occupation des sols.

5. Pour suspendre l'exécution des permis litigieux, le juge des référés du tribunal administratif a retenu qu'était propre à créer un doute sérieux quant à leur légalité le moyen tiré, par

la voie de l'exception, de ce que le maire de Bonneville-sur-Touques aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en prenant un arrêté de non-opposition à déclaration préalable de division foncière pour un projet de construction de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme intercommunal. Il résulte de ce qui a été dit au point précédant qu'en retenant cette exception comme étant propre à créer un doute sérieux quant à la légalité des permis de construire en litige, le juge des référés du tribunal administratif de Caen a commis une erreur de droit.

6. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, la commune de Bonneville-sur-Touques est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance qu'elle attaque.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler les affaires au titre des procédures de référé engagées par la société Generatio et autres, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, et de les joindre pour y statuer par une seule décision.

8. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. [...].* »

9. La société Generatio et autres soutiennent, en premier lieu, que les dossiers de permis de construire présentent diverses irrégularités ou insuffisances au regard des articles R. 423-1, R. 438-1, R. 431-9, R. 431-10, R. 431-22 et R. 442-11 du code de l'urbanisme. Il ne ressort pas des pièces des dossiers que soient propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des décisions en litige les

moyens soulevés à ce titre, tirés de ce que la société Medan n'est pas propriétaire du terrain d'implantation du projet, que l'environnement du terrain et de ses abords ne sont pas suffisamment décrits dans la notice architecturale et ne permettent pas d'apprécier l'impact visuel ou l'organisation et l'aménagement des accès au terrain, que le plan de masse ne permet pas de connaître les modalités de raccordement des réseaux, que le projet architectural ne comprend aucun document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet dans son environnement et, enfin, que ne sont pas produits les certificats exigés lorsque le projet est situé dans un lotissement.

10. En deuxième lieu, il ne ressort pas davantage des pièces des dossiers que soient propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des décisions en litige les moyens tirés, d'une part, de ce que chacun des deux projets méconnaît l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, compte tenu des risques affectant le terrain d'implantation du projet, ainsi que l'article R. 111-27 du même code, faute de précision suffisante sur les choix architecturaux et de matériaux retenus pour insérer le projet dans son environnement, et, d'autre part, de la méconnaissance par les projets des dispositions de l'article UD 4 relatif à la desserte du projet par les réseaux, de l'article UD 9 relatif à l'emprise au sol maximale autorisée, de l'article UD 10 relatif à la hauteur des constructions, de l'article UD 11 relatif à l'aspect extérieur des constructions, de l'article UD 12 relatif au stationnement des véhicules, et de l'article UD 13 relatif aux espaces libres et aux plantations, du règlement du plan d'occupation des sols applicable aux autorisations litigieuses.

11. Enfin, les moyens tirés de ce que le maire de Bonneville-sur-Touques aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en n'opposant pas, sur le fondement de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, un sursis à statuer tant à la déclaration préalable à l'opération de lotissement qu'aux demandes de permis pré-

sentées sur les lots issus de la division du terrain ne sont pas davantage propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des permis litigieux

12. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence ni sur les fins de non-recevoir opposées aux demandes de première instance, les requérants ne sont pas fondés à demander la suspension de l'exécution des arrêtés litigieux du 13 janvier 2021 ainsi que des décisions de rejet de leurs recours gracieux contre ces arrêtés.

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Generatio et des autres requérants de première instance une somme globale de 6 000 € à verser à la commune de Bonneville-sur-Touques au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font en revanche obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées au même titre par la société Generatio et autres devant le Conseil d'État.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la société Medan est rejeté.

Article 2 : L'ordonnance du 3 novembre 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Caen est annulée.

Article 3 : Les demandes présentées devant le tribunal administratif de Caen par la société Generatio et autres sont rejetées.

Article 4 : La société Generatio et autres verseront une somme globale de 6 000 € à la commune de Bonneville-sur-Touques pour l'ensemble de la procédure, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la société Generatio et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

[...] ■

Observations²⁹

Exception d'illégalité, j'effacerai ton nom... La contraction du domaine de l'exception d'illégalité n'est pas un phénomène nouveau³⁰, loin s'en faut, en droit de l'urbanisme. Le mouvement s'est même accéléré dans la période récente compte tenu de l'orientation du contentieux vers le renforcement de la sécurité juridique des documents et des autorisations d'urbanisme.

Cette tendance n'est pas démentie par la décision *Commune de Bonneville-sur-Touques* du 22 décembre 2022 par laquelle le Conseil d'État a rendu, contrairement aux conclusions du rapporteur public Arnaud Skrzyrbak, inopérante l'exception d'illégalité entre l'autorisation de lotir et l'autorisation de construire.

Avant d'en venir au cœur du litige, il convient de signaler, pour ne plus y revenir, deux autres points tranchés par la décision *Commune de Bonneville-sur-Touques*. D'une part, elle rappelle qu'une partie à l'instance ne peut simplement intervenir en cassation, ses écritures devant nécessairement être regardées comme un pourvoi principal, soumis en tant que tel aux règles de délai. D'autre part, les conditions auxquelles est subordonné le prononcé d'un sursis à statuer sur une autorisation d'urbanisme, en particulier l'état d'avancement du futur document d'urbanisme, doivent s'apprécier, en présence d'un certificat d'urbanisme en cours de validité à la date à laquelle ce dernier a été délivré.

Cela étant dit, l'apport principal de la décision *Commune de Bonneville-sur-Touques* réside dans la nouvelle restriction apportée au domaine de l'exception d'illégalité en droit de l'urbanisme, dont il convient de prendre la mesure.

1. L'exception d'illégalité entre deux actes individuels a toujours été conçue de manière restrictive. Elle est dominée par le principe d'irrecevabilité³¹. La fenêtre contentieuse qui a néanmoins été laissée ouverte par la jurisprudence est exiguë. L'exception d'illégalité est possible tant que l'acte critiqué n'est pas devenu définitif à la date à laquelle le moyen est présenté, soit tant que le délai de recours contentieux n'est pas expiré ou lorsqu'il n'a pas été déclenché³². Seul le jeu de la théorie des opérations complexes permet de surmonter ce verrou temporel³³, mais dont on sait qu'elle est chose rare dans le domaine de l'urbanisme³⁴.

Lorsqu'elle est possible *ratione temporis*, l'exception d'illégalité n'est recevable *rationae materiae* que dans les deux cas de figure redessinés par la décision *Sodemel*³⁵, telle qu'elle a été transposée aux rapports entre actes individuels par la décision *Okosun*³⁶. Pour que l'exception d'illégalité soit opérante, il faut ainsi que l'acte attaqué ait été pris pour l'application de l'acte individuel dont l'illégalité est soulevée par la voie d'exception ou que le premier trouve sa base légale dans le second.

Le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de se prononcer à deux reprises³⁷ sur cette question, semblant admettre la recevabilité de l'exception d'illégalité, mais sans adopter de position de principe. C'est désormais chose faite avec la décision *Commune de Bonneville-sur-Touques* qui a tranché dans le sens de l'inopérance de l'exception d'illégalité entre les autorisations de lotir et de construire. Il est à peu près certain qu'en dépit des liens étroits qu'elles entretiennent, la seconde ne constitue pas plus une mesure d'application³⁸ de la première, que plus généralement d'un document d'urbanisme et encore moins d'une autorisation délivrée au titre d'une autre législation³⁹. Ce n'est pas au vu de la première qu'intervient la seconde. De même, les deux autorisations ayant chacune un objet propre, l'aménagement pour l'une, la construction pour l'autre, la théorie de l'opération complexe n'a pas vocation à s'appliquer. Assurément, l'autorisation de lotir n'est pas édictée exclusivement en vue de permettre la délivrance de l'autorisation de construire.

Reste que le rapporteur public estimait que l'autorisation de lotir pouvait être regardée comme constituant, au moins en partie, la base légale de l'autorisation de construire, de sorte de rendre possible l'exception d'illégalité entre elles.

Dans pareille hypothèse, il s'agit de déterminer si l'autorisation de construire concrétise l'autorisation de lotir ou en détermine la portée effective, ou encore si le contenu de la seconde, à tout le moins dans sa dimension d'autorisation, est utilisé pour octroyer la première. Il n'est pas aisé ici de répondre par la négative à cette triple question, comme l'illustrent les conclusions contraires du rapporteur public Arnaud Skrzyrbak. D'un côté, l'autorisation de lotir conditionne la délivrance de l'autorisation de construire sur le lot détaché⁴⁰. C'est plus généralement au regard de l'assiette du lotissement dans son ensemble et à partir de la surface de plancher constructible sur le lot que doivent être instruites les demandes d'autorisation de

construire⁴¹. La cristallisation des règles d'urbanisme dont bénéficie l'opération de lotissement s'étend par ailleurs à l'autorisation de construire elle-même⁴². De l'autre, le lotissement se définit lui-même comme une opération d'aménagement ayant pour but l'implantation de constructions⁴³.

Toutefois, ces arguments peuvent également se renverser. Si le cadre légal qui gouverne le lotissement se projette ensuite dans celui de l'autorisation de construire⁴⁴, l'autorisation de lotir ne fait pas directement partie du corpus auquel le projet de construction doit être conforme, non plus qu'elle ne rend applicable celui-ci à l'opération de construction. La circonstance que l'autorisation de construire bénéficie de la cristallisation des règles d'urbanisme n'est pas davantage déterminante, dès lors qu'un effet équivalent peut être obtenu, plus généralement, par la délivrance d'un certificat d'urbanisme. Pour le dire autrement, l'autorisation de lotir ne détermine pas directement le contenu de l'autorisation de construire, à tout le moins dans son volet d'autorisation. Quant à l'identité de finalité des autorisations de lotir et de construire, elle est certes forte mais il n'en reste pas moins que leur objet demeure distinct, comme il a été dit. Le lotissement demeure un préalable à l'opération de construction et reste sans incidence sur son régime.

Si les arguments en présence peuvent ne pas convaincre totalement quant à la solution adoptée, il reste que l'évolution du régime de l'exception d'illégalité en droit de l'urbanisme ne plaide pas en faveur de son maintien entre les deux décisions en cause. Néanmoins, la solution d'inopérance ici retenue ne tranche pas définitivement tout lien entre elles.

2. Le cordon de la légalité relie toujours les deux autorisations dans plusieurs cas de figure.

D'abord, l'autorisation de lotir est, comme on le sait, un acte composite qui comporte plusieurs volets. Outre son volet d'autorisation, elle revêt également un caractère réglementaire en tant qu'elle approuve les documents du lotissement, le plan parcellaire et le règlement en particulier. Au titre de ce volet, elle constitue bien la base légale de l'autorisation de construire, de sorte que l'exception d'illégalité redevient possible dans cette mesure⁴⁵ et la décision *Commune de Bonneville-sur-Touques* n'y revient pas.

Ensuite, l'annulation par voie de conséquence fait l'objet d'une conception plus large que l'exception d'illégalité, dont elle n'est pas l'exact reflet, ce qu'a confirmé la décision *Okosun*⁴⁶. L'annulation par voie de conséquence joue, contrairement à l'exception d'illégalité, lorsque la décision consécutive n'aurait pu légalement être prise en l'absence de l'acte annulé ou lorsque, dans les circonstances de l'espèce, elle est intervenue en raison de l'acte annulé. Elle est ainsi appelée à jouer entre l'autorisation de lotir et l'autorisation de construire⁴⁷. Encore que l'annihilation de cette dernière ne sera pas systématiquement acquise, soit qu'une régularisation de la première soit intervenue⁴⁸, soit que la seconde puisse elle-même être maintenue au regard des autres règles d'urbanisme applicables.

Il n'en reste pas moins que, de proche en proche, l'exception d'illégalité s'efface inexorablement en droit de l'urbanisme. ■

S. F.

⁴¹ CE 9 octobre 2019, *Minefi et SAS Casil Europe c/ M. Arrou e.a.*, n° 430538, 431689 : B ; Rec., T., p. 958.

⁴² Le juge de cassation n'est pas lié par la qualification de partie retenue par les juges du fond : CE 8 novembre 2019, *Commune Montreuil c/ Min. Int.*, n° 425177 : B ; Rec., T., p. 959.

⁴³ CE 1^{er} mars 2004, *M. Socquet-Juglard*, n° 258505 : B ; Rec., T., p. 815 ; *BJDU* 1/05, p. 56.

⁴⁴ Nous renvoyons sur ce point à nos conclusions sur la décision CE 31 janvier 2022, *M. Chalarid*, n° 449496 : B ; aux tables du Recueil : « Il est possible de sursoir à statuer sur une déclaration préalable ou sur une demande de

permis d'aménager. Vous le jugiez pour les autorisations de lotir à une époque où le texte le prévoyait explicitement (CE 24 avril 1985, n° 61147, Min. urb. et log. c/ M. Puissant : A ; Rec., p. 119, sur un autre point). Aujourd'hui, les termes de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme pourraient faire hésiter car ils n'évoquent que les "demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations". » Mais le cas du sursis motivé par la prise en compte d'un futur plan local d'urbanisme est en réalité réglé par l'article L. 153-11 du même code, auquel l'article L. 424-1 renvoie, et qui vise les « demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations ». Le terme d'opération nous paraît englober le cas du lotissement et l'évolution des textes ne vous a pas conduit à revenir sur votre

jurisprudence si l'on en juge par une décision postérieure (CE 9 octobre 2002, *Commune Aix-en-Provence c/ Société Le parc de la Thumine*, n° 244783 : B ; aux tables du Recueil sur un autre point).

⁵ CE 6 décembre 1985, *Cie immob. Pierre Chemineau*, n° 43061 : A ; Rec., p. 363.

⁶ CE 5 février 2020, *Commune Firmi*, n° 426573 : B ; Rec., T. pp. 1055

⁷ CE 15 octobre 2003, *Gouv. Polynésie fr.*, n° 255623 : C.

⁸ CE S. 11 juillet 2011, *Société équip. dépt. Maine-et-Loire (SODEMEL) c/ Min. int., outre-mer, coll. territ. et immigration*, n°s 320735 et 320854 : A ; Rec., p. 346.

⁹ CE S. 30 décembre 2013, *Mme Okosun*, n° 367615 : A ; Rec., p. 342.

¹⁰ CE 20 mars 2013, *Min. Écolo., dév. dur. et énerg.*, n° 352551 : B ; Rec., T., p. 714.

¹¹ CE 15 avril 2016, *M. Korval*, n° 394199 : B ; Rec., T., p. 901-967.

¹² CE 21 juin 2021, *M. Chailloux c/ Service départ. et métrop. incendie et secours*, n° 434384 : C.

¹³ CE 26 octobre 2012, *Mme Chauveau*, n° 346947 : B ; Rec., T., p. 535-940-1021-1029 ; *BJDU* 2/13, p. 129, concl. A. Lallet. De même pour l'acte instituant le droit de préemption urbain : CE 10 mai 2017, *Société ABH Invest.*, n° 398736 : B ; Rec., T., p. 430-432-762-849 ; *BJDU* 4/17, p. 248, concl. R. Decout-Paolini.

¹⁴ CE 8 novembre 2017, *Univ. Lorraine*, n° 394764 : B ; Rec., T., p. 762.

¹⁵ CE S. 4 mars 1977, *Min. Équip. c/ SA Constructions Simmottel*, n° 1822 : A ; Rec., p. 122.

¹⁶ CE 8 novembre 1995, *Guntz*, n° 89646 : B ; Rec., T., p. 1085.

¹⁷ CE 4 février 1976, *Dujardin*, n° 98088 : B ; Rec., T., p. 717.

¹⁸ CE S. 5 juillet 1991, *Mmes Caussieu et Gavinet*, n° 124072 : A ; Rec., p. 274.

¹⁹ C. urb., art. L. 442-9.

²⁰ CE Avis 24 juillet 2019, *M. Baillargeon*, n° 430362 : B ; Rec., T., p. 1069 ; *BJDU* 6/19, p. 367, concl. C. Touboul, note S. Ferrari.

²¹ CE 5 décembre 1994, *Commune Roquebrune-Cap-Martin*, n° 137353 : A ; Rec., p. 538.

²² CE S. 7 février 2008, *Commune Courbevoie*, n° 297227 : A ; Rec., p. 41 ; *BJDU* 6/07, p. 459, concl. A. Courrèges.

²³ CE S. 17 décembre 1982, *Eyherabide e.a.*, n° 37435 : A ; Rec., p. 432 ; *JCP G* 1983 II 19965, concl. B. Genevois.

²⁴ CE 24 février 2016, *Commune Pi*, n° 383079a : B ; Rec., T., p. 991 ; *BJDU* 3/16, p. 191, concl. J. Lessi.

²⁵ CE S. 2 octobre 2020, *SCI Petit Bois*, n° 436284 : A ; Rec., p. 326 ; *BJDU* 1/21, p. 60, concl. O. Fuchs.

²⁶ C. urb., art. R. 424-15.

²⁷ CE 12 février 1986, *SCI Les Jonquilles*, n° 47104 : C.

²⁸ CE 6 octobre 2021, *Mme Maillard e.a.*, n° 445733 : B ; aux tables du Recueil ; *BJDU* 1/22, p. 60, concl. P. Ranquet.

²⁹ Les opinions exprimées dans les développements qui suivent sont propres à leur auteur et n'engagent pas le Conseil d'État.

³⁰ G. Liet-Veaux, « Des dangers de l'exception d'illégalité, ou de l'interdiction de ne rien faire qui ne soit autorisé par la loi », in *Mél. G. Péquignot, CERAM* 1984, t. II, p. 435. Par exemple, en matière réglementaire, C. urb., art. L. 600-1 issu de L. n° 94-112, 9 février 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, art. 1^{er} : *JO* 10 février 1994, p. 2271 ; CE S. 7 février 2008, *Commune Courbevoie*, n° 297227 : Rec., p. 41, concl. A. Courrèges ; *AJDA* 2008, p. 582, chr. J. Boucher et B. Bourgeois-Machureau ; *BJDU* 6/07, p. 459, concl. A. Courrèges et 1/09, p. 2, chr. É. Fatôme.

³¹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien 2008, 13^e éd., n° 778.

³² CE 17 décembre 1997, *Préf. Isère c/ Arfaoui*, n° 171201 : A ; Rec., p. 495 ; CE 14 février 1997, *Group. fonc. agr. de la Baume*, n° 124500 : A, p. 40 ; CE 28 juillet 2000, *Jessua*, n° 210978 : A ; Rec., p. 328.

³³ CE S. 17 décembre 1982, *Société Angelica Optique Centraix*, n° 35554 : A ; Rec., p. 421 ; CE S. 30 décembre 2013, *Mme Okosun*, n° 367615 : A ; Rec., p. 342.

³⁴ Par exemple, CE S. 23 mars 1979, *Valentini*, n° 07654 : A ; Rec., p. 133 ; CE S. 26 mars 1999, *Société amén. Port Léman*, n° 185841 : A ; Rec., p. 111 ; *BJDU* 2/99, p. 141, concl. J.-C. Bonichot ; CE 26 octobre 2012, *Mme Chauveau*, n° 346947 : B ; Rec., T., p. 535 ; *BJDU* 2/13, p. 129, concl. A. Lallet. Pour des exemples de refus d'appliquer la théorie entre des actes d'urbanisme, cf. CE 17 octobre 1980, *Bert*, n° 09255 : A ; Rec., p. 370, concl. D. Labetoulle ; CE 16 octobre 1981, *Commune Château d'Olonne*, n° 17947 : A ; Rec., p. 378 ; *Dr. et Ville* 1981, n° 12, p. 279, concl. B. Genevois ; CE S. 17 décembre 1982, *Société Angelica Optique Centraix*, préc. ; CE 26 juillet 1985, *SCI Les Hameaux de Perrin*, n° 44984 : B ; Rec., T., p. 741 ; CE 28 octobre 1987, *Assoc. déf. sites et paysages*, n° 58096 : A ; Rec., p. 328 ; CE S. 6 janvier 1997, *Assoc. Amis Saint-Palais-sur-mer*, n° 97305 : A ; Rec., p. 4 ; *BJDU* 6/96, p. 443, concl. J. Gaeremincq ; CE 10 mai 2017, *Société ABH Invest.*, n° 398736 : B ; Rec., T., p. 430 ; *BJDU* 4/17, p. 248, concl. R. Decout-Paolini.

³⁵ CE S. 11 juillet 2011, *Société équip. dépt. Maine-et-Loire (SODEMEL) c/ Min. Int., outre-mer, coll. territ. et immigration*, n°s 320735 et 320854 : A ; Rec., p. 346.

³⁶ CE S. 30 décembre 2013, *Mme Okosun*, préc.

³⁷ CE 7 juillet 1996, *M. et Mme Andrès*, n° 119686 : C ; CE 15 octobre 2003, *Gouv. Polynésie fr.*, n° 255623 : C.

³⁸ Sur cette notion, J.-C. Ve'ne'zia, « Les mesures d'application », in *Mél. R. Chapus, LGDJ* 2013, p. 673.

³⁹ CE S. 7 février 2008, *Commune Courbevoie*, préc.

⁴⁰ CE S. 17 décembre 1982, *Eyherabide e.a.*, n° 37435 : A ; Rec., p. 432 ; *JCP G* 1983 II 19965, concl. B. Genevois.

⁴¹ C. urb., art. R. 431-22 et R. 431-22-1 ; CE 9 avril 2015, *Commune Tassin-la-Demi-Lune*, n° 372011 : C ; *BJDU* 4/15, p. 260, concl. R. Decout-Paolini. Cf. également, CE 12 novembre 2020, *SCI du 3 rue Jules Gautier*, n° 421590 : A ; Rec., p. 393 ; *BJDU* 1/21, p. 23, note S. Ferrari.

⁴² C. urb. art. L. 442-14.

⁴³ C. urb., art. L. 442-1 ; CE 20 février 2013, *Buiret-Fedit*, n° 345728 : B ; Rec., T., p. 878 ; *BJDU* 3/13, p. 199, concl. A. Lallet.

⁴⁴ CE 24 février 2016, *Commune de Pia*, n° 383079 : B ; Rec., T., p. 991 ; *BJDU* 3/16, p. 191, concl. J. Lessi.

⁴⁵ CE 13 juin 1980, *SCI La Sablonnière*, n° 12319 : A ; Rec., p. 276 ; CE 5 décembre 1994, *Commune Roquebrune-Cap-Martin*, n° 137353 : A ; Rec., p. 538.

⁴⁶ CE S. 30 décembre 2013, *Mme Okosun*, préc.

⁴⁷ CE 16 février 1994, *Commune Cervione et Scarpari*, n° 110147 : B ; Rec., T., p. 1143 ; CE 12 février 1986, *SCI Les Jonquilles*, n° 47104 : C.

⁴⁸ Cf., notamment, C. urb., art. R. 442-2, s'agissant des lotissements soumis à déclaration préalable.

Une mesure de démolition peut-elle être prononcée par l'autorité administrative dans l'exercice du pouvoir de mise en demeure qu'elle tient de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ?

Contentieux pénal de l'urbanisme

■ **Mise en conformité des lieux et démolitions** ■ **Constat par l'autorité compétente de l'absence de conformité des travaux réalisés à l'autorisation d'urbanisme** ■ **Pouvoirs de cette autorité (art. L. 481-1 du code de l'urbanisme)** ■ **Mise en demeure de l'intéressé** ■ **1. Portée** ■ **a) Mise en demeure de solliciter l'autorisation ou la déclaration nécessaire** ■ **Existence** ■ **b) Mise en demeure de mettre la construction en conformité** ■ **Existence, y compris en procédant aux démolitions nécessaires** ■ **2. Possibilité d'assortir la mise en demeure d'une astreinte** ■ **Existence.**

CE (1/4 CR) 22 décembre 2022,
Commune de Villeneuve-lès-
Maguelone, n° 463331.

Décision mentionnée aux tables du
recueil Lebon.

RÉSUMÉ. Lorsqu'un procès-verbal constatant que des travaux soumis à une autorisation d'urbanisme ont été entrepris ou exécutés irrégulièrement a été dressé, l'autorité administrative peut mettre en demeure l'intéressé, soit de solliciter l'autorisation nécessaire, soit de se mettre en conformité avec les dispositions méconnues, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires.

Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte.

Conclusions

Arnaud Skrzyerbak, rapporteur public

RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES TRAVAUX

La sanction des manquements à la réglementation de l'urbanisme repose au premier chef sur le juge pénal. Le rôle du maire se borne à constater les infractions en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme. Si l'article L. 480-2 du même code lui reconnaît le pouvoir de prescrire l'interruption de travaux irréguliers, c'est au juge pénal qu'il appartient, en vertu de l'article L. 480-7, d'ordonner leur démolition, leur mise en conformité ou la remise en l'état. À l'expiration du délai imparti pour exécuter une telle injonction, l'article L. 480-9 autorise le maire à procéder d'office à tous les travaux nécessaires à l'exécution de cette décision. Les articles L. 480-13 et L. 480-14 ouvrent en outre aux tiers lésés et à la commune une action civile en démolition d'ouvrages construits en méconnaissance des règles d'urbanisme, l'avantage de cette voie pour la commune étant qu'elle pourra agir sans dépendre du parquet et sans qu'y fasse obstacle l'éventuelle prescription de l'action publique.

Les insuffisances de la répression pénale sont dénoncées depuis longtemps¹. Les actions civiles en démolition s'exposent elles aussi à des critiques portant sur la

lenteur des procédures et sur les difficultés d'assurer l'exécution d'une injonction de démolition. C'est pourquoi le législateur a cherché à mieux assurer l'effectivité des règles d'urbanisme en renforçant les pouvoirs de police du maire. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a créé dans le code de l'urbanisme un article L. 481-1 qui permet au maire, lorsque des travaux ont été réalisés sans autorisation ou en méconnaissance d'une autorisation de mettre en demeure l'intéressé « *soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation* ».

La mise en demeure, qui peut être assortie d'une astreinte, n'a pas le caractère d'une sanction administrative. L'objectif n'est pas de punir le contrevenant mais de le contraindre à se conformer aux règles d'urbanisme. La présente affaire vous conduira à dire si cette contrainte peut aller jusqu'à l'obliger à démolir l'ouvrage irrégulier.

FAITS ET PROCÉDURE

L'ouvrage en cause est situé sur une parcelle appartenant à Mme B. dans la commune de Villeneuve-lès-Maguelone, dans l'Hérault. Il s'agit d'une clôture, construite en même temps qu'un poulailler. Les travaux ont fait l'objet d'une déclaration préalable à laquelle le maire ne s'est pas opposé. Le projet tel qu'il ressortait des pièces de la demande était conforme au plan local d'urbanisme qui prévoit, en zone agricole, que les clôtures ne peuvent dépasser 1,80 mètre et qu'elles doivent être réalisées en grillage à larges mailles, en teinte sombre, avec un mur de soutènement ne pouvant excéder 25 centimètres.

Un agent de la mairie constate cependant, à l'occasion d'une visite sur les lieux, que, sur une longueur de cinq mètres, la clôture n'est pas un grillage mais un mur de parpaings, que ce mur est peint en blanc alors que le PLU proscribit explicitement cette couleur et qu'il s'élève jusqu'à 2 mètres, au-delà de la hauteur maximale autorisée donc. De plus, des panneaux solaires ont été installés sur le mur. Un procès-verbal est dressé suivi, le 17 novembre 2021, d'une décision par laquelle le maire met en demeure Mme B., sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, de se mettre en conformité avec son autorisation d'urbanisme en démolissant le mur plein et en enlevant les panneaux solaires. La mise en demeure était assortie d'une astreinte de 100 € par jour de retard.

Mme B. a saisi le tribunal administratif de Montpellier et elle a obtenu de son juge des référés la suspension de cette décision sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

La commune se pourvoit en cassation. Ses moyens d'erreur de droit et de dénaturation relatifs à la condition d'urgence ne sont pas fondés. Nous nous bornerons à indiquer que le juge des référés n'a pas refusé de tenir compte du délai écoulé entre l'introduction du recours au fond et la demande de suspension, il a estimé que ce n'était pas suffisant pour écarter l'urgence, compte tenu du caractère irréversible d'une démolition et des faibles ressources de l'intéressée au regard du montant de l'astreinte. Et nous ne croyons pas qu'un intérêt public s'attache à la démolition immédiate de cinq mètres de mur en pleine campagne.

ÉTENDUE DU POUVOIR DE MISE EN DEMEURE DU MAIRE

Nous pensons en revanche que le juge des référés du tribunal administratif a commis une erreur de droit en regardant comme sérieux le moyen tiré de ce que le maire de Villeneuve-lès-Maguelone ne pouvait, sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, ordonner une démolition même partielle du mur de clôture édifié par Mme B.

L'article L. 481-1 permet au maire de mettre en demeure un contrevenant de se conformer à la réglementation d'urbanisme soit par des opérations, soit par une régularisation. Nous ne déduisons pas de cette alternative que seules les constructions régularisables pourraient faire l'objet d'une mise en demeure. Toutes les opérations nécessaires à la mise en conformité de travaux irréguliers peuvent être ordonnées et cela nous paraît inclure la démolition. Nous ne sommes ému ni par l'absence de mention expresse de cette possibilité à l'article L. 481-1, ni par le fait que l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme, que nous avons déjà mentionné à propos des pouvoirs du juge pénal, distingue quant à lui démolition et mise en conformité. Comme le relève le ministre de la Transition écologique dans ses observations sur le pourvoi, la mise en conformité implique fréquemment de démolir, au moins partiellement. L'article L. 481-1 serait considérablement vidé de sa substance si les mesures ordonnées sur son fondement ne pouvaient pas inclure une démolition. Et si une distinction entre démolition totale et démolition partielle peut se concevoir intellectuellement nous ne croyons pas qu'elle soit praticable.

POSSIBILITÉ DE PRONONCER UNE INJONCTION DE DÉMOLITION

Mme B. objecte que l'injonction de démolition reste l'apanage du juge pénal. Elle fait valoir à cet égard les travaux préparatoires de la loi du 27 décembre 2019 dont il ressort que la mise en demeure administrative était présentée comme un moyen expédient de répondre aux infractions les moins graves. Il faut comprendre par là que la répression pénale n'est pas adaptée pour ces infractions. On ne peut en déduire que le législateur aurait entendu organiser une répartition des compétences entre le maire et le juge pénal en fonction de la gravité des infractions. Au contraire, l'article L. 481-1 précise que la mise en demeure

peut être décidée « *indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée* ». L'avis public du Conseil d'État sur le projet de loi indique que la nouvelle procédure est le complément des poursuites pénales tout en précisant que cette procédure permettra de les éviter pour les infractions les moins graves, ce qui revient bien à envisager un cumul pour les infractions les plus graves.

Une dernière hésitation tient au fait qu'il n'est pas banal qu'une démolition puisse être ordonnée au titre d'un pouvoir de police. Pas banal mais pas inédit. La jurisprudence admet par exemple que le maire puisse ordonner une telle mesure, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, lorsqu'un immeuble présente un danger tel que la procédure de péril imminent n'assure pas une réaction suffisamment rapide (décision *Commune de Badinières* de 2005 ²). La démolition d'une construction privée ne fait donc pas partie des mesures que seul le juge judiciaire pourrait ordonner en sa qualité de gardien de la propriété privée. La compétence qui découle de ce principe fondamental reconnu par les lois de la République ³ est circonscrite à l'indemnisation des privations de propriété. Or, dans une décision QPC du 30 juillet 2020 ⁴, le Conseil constitutionnel a jugé, à propos de l'action civile en démolition prévue par l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, que si la démolition d'un ouvrage a pour effet de priver son propriétaire de la propriété du bien irrégulièrement bâti, elle n'entre pas dans le champ de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et elle doit s'analyser non comme une dépossession mais comme une simple atteinte au droit de propriété. Il en va de même selon nous d'une démolition ordonnée sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, ce qui permet d'écarter toute difficulté liée à la réserve de compétence judiciaire. Nous vous invitons cependant à transposer la réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2020 et à juger que la démolition ne peut être ordonnée que si aucune autre mesure ne peut assurer la conformité de la construction aux règles d'urbanisme, et en particulier que si sa régularisation est impossible.

Si vous nous suivez, vous annulerez pour erreur de droit l'ordonnance attaquée. Régulant l'affaire au fond au titre de la procédure de référé, vous constaterez

qu'aucun des autres moyens invoqués par Mme B. n'était de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision du maire, de sorte que vous rejetterez la demande de suspension sans même avoir à statuer sur l'urgence.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'ordonnance attaquée ;
- au rejet de la demande présentée par Mme B. devant le JRTA de Montpellier ;
- dans les circonstances de l'espèce, au rejet de la demande présentée par la commune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

Décision

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif que Mme B..., propriétaire d'une parcelle située en zone agricole sur le territoire de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone, a déposé, le 5 février 2021, une déclaration préalable de travaux pour la construction d'un poulailler et d'une clôture constituée d'un mur maçonné enduit de 25 centimètres de hauteur, percé en partie basse de passages pour laisser la libre circulation des animaux sauvages et surmonté d'un grillage à larges mailles de 1,55 mètre de haut. Sur le fondement de cette déclaration, complétée le 26 mars 2021, le maire a délivré à Mme B... une décision de non-opposition par un arrêté du 15 avril 2021. Constat ayant été dressé par procès-verbal du 18 octobre 2021 que les travaux effectués consistaient en réalité en la réalisation d'un mur plein de 2 mètres de haut et 5 mètres de long, d'un portail de 2 mètres de haut et 4 mètres de long et d'un panneau solaire, le maire de la commune, après avoir invité l'intéressée à présenter ses observations par un courrier du 28 octobre 2021, l'a mise en demeure le 17 novembre 2021 de prendre dans le délai d'un mois les mesures nécessaires à la régularisation des travaux entrepris, consistant « en une remise en état du terrain respectant strictement l'autorisation d'urbanisme délivrée, à savoir la démolition du mur plein et l'enlèvement

du panneau solaire », sous une astreinte journalière de 100 € à intervenir à l'expiration du délai imparti. Par un arrêté du 17 décembre 2021, il a prononcé à l'encontre de Mme B... une astreinte de 100 € par jour à compter de la notification de cet arrêté, jusqu'à ce qu'il soit satisfait aux mesures prescrites dans la mise en demeure. Par une ordonnance du 1^{er} avril 2022, contre laquelle la commune de Villeneuve-lès-Maguelone se pourvoit en cassation, le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier, saisi par Mme B... sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution de cet arrêté jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité.

2. Le premier alinéa de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme dispose que : « Les infractions aux dispositions des titres I^{er}, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire. » Aux termes de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme : « I. – Lorsque des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 », c'est-à-dire ceux soumis à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable ou ceux qui, par dérogation, en sont dispensés, « ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des

obligations imposées par les titres I^{er} à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ainsi que des obligations mentionnées à l'article L. 610-1 ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable et qu'un procès-verbal a été dressé en application de l'article L. 480-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 », c'est-à-dire l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, « peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, le mettre en demeure, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation. / II. – Le délai imparti par la mise en demeure est fonction de la nature de l'infraction constatée et des moyens d'y remédier. Il peut être prolongé par l'autorité compétente, pour une durée qui ne peut excéder un an, pour tenir compte des difficultés que rencontre l'intéressé pour s'exécuter. / III. – L'autorité compétente peut assortir la mise en demeure d'une astreinte d'un montant maximal de 500 € par jour de retard. / L'astreinte peut également être prononcée, à tout moment, après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, le cas échéant prolongé, s'il n'y a pas été satisfait, après que l'intéressé a été invité à présenter ses observations. / Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution. / Le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne peut excéder 25 000 €».

3. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dont elles sont issues, que, dans le but de renforcer le respect des règles d'utilisation des sols et des autorisations d'urbanisme, le législateur a entendu, que, lorsqu'a été dressé un procès-verbal constatant que des travaux soumis à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable ou dispen-

sés, à titre dérogatoire, d'une telle formalité ont été entrepris ou exécutés irrégulièrement, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme puisse, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, mettre en demeure l'intéressé, après avoir recueilli ses observations, selon la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier, soit de solliciter l'autorisation ou la déclaration nécessaire, soit de mettre la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte, prononcée dès l'origine ou à tout moment après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, s'il n'y a pas été satisfait, en ce cas après que l'intéressé a de nouveau été invité à présenter ses observations.

4. Pour juger qu'était propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 17 décembre 2021 du maire de Villeneuve-lès-Maguelone le moyen tiré de ce qu'il avait inexactement appliqué les dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, le juge des référés du tribunal administratif s'est fondé sur la circonstance que Mme B... avait été mise en demeure, pour assurer la mise en conformité des travaux dont l'irrégularité avait été constatée, de procéder à une démolition, fût-elle partielle, du mur plein en litige. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en regardant cette circonstance comme propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté, alors qu'une telle mesure figure, ainsi qu'il a été dit, parmi celles que l'autorité compétente peut prescrire sur le fondement de ces dispositions, dans la mesure nécessaire à la mise en conformité, à défaut de régularisation, de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, le juge des référés du tribunal administratif a commis une erreur de droit.

5. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen de son pourvoi, la commune de Villeneuve-lès-Maguelone est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de statuer sur la demande de suspension en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

7. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.* »

8. Il résulte de l'instruction qu'ainsi qu'il a été dit au point 1, l'irrégularité des travaux effectués par Mme B..., en méconnaissance tant de l'autorisation d'urbanisme qui lui avait été délivrée que des dispositions du plan local d'urbanisme applicables en zone agricole, qui y prohibent l'installation de panneaux solaires ainsi que les clôtures de plus de 1,80 mètre et les murs pleins supérieurs à 0,25 mètre, a été constatée par un procès-verbal du 18 octobre 2021.

9. Mme B... soutient que les travaux entrepris ne seraient pas irréguliers, que le maire de Villeneuve-lès-Maguelone ne l'aurait pas mise à même de faire valoir ses observations de manière effective avant de la mettre en demeure le 17 novembre 2021 de prendre les mesures nécessaires à la mise en conformité de la construction litigieuse, que la démolition prescrite relèverait de la compétence du seul juge pénal et ne serait pas au nombre des mesures que le maire peut mettre en demeure de réaliser sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme et qu'elle porterait atteinte à son droit de propriété, en méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

10. Aucun de ces moyens n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'urgence, Mme B... n'est pas fondée à demander la suspension de l'exécution de cette décision.

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme B... une somme de 1 000 € à verser à la commune de Villeneuve-lès-Maguelone au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du 1^{er} avril 2022 du juge des référés du tribunal administratif de Montpellier est annulée.

Article 2 : Les conclusions de Mme B... tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 17 décembre 2021 ainsi que celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Mme B... versera une somme de 1 000 € à la commune de Villeneuve-lès-Maguelone au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...] ■

Observations ⁵

L'efficacité de la répression des infractions aux règles d'urbanisme figure parmi les « serpents de mer » que compte ce droit jeune et turbulent. Pourtant et assez paradoxalement, il est demeuré fidèle au principe selon lequel le pouvoir de punir appartient en principe au juge pénal. Les sanctions administratives en droit de l'urbanisme ont longtemps été réduites aux sanctions fiscales et aux refus de raccordement aux réseaux. Seul un dispositif d'interruption des travaux inachevés, exercé à titre conservatoire, a été placé entre les mains du maire en sa qualité d'auxiliaire de l'autorité judiciaire. Et encore s'agit-il d'un dispositif subsidiaire et mis en œuvre dans l'attente que l'autorité judiciaire se prononce ⁶.

La loi du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ⁷, a instauré un mécanisme administratif de traitement des infractions aux règles d'urbanisme et qui vient renforcer un régime répressif « à bout de souffle » ⁸. Inspiré du modèle existant en droit de l'environnement ⁹, un pouvoir de mise en demeure de régulariser sous astreinte les constructions, travaux et installations réalisés en infraction avec le code de l'urbanisme est confié à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme ¹⁰. Ce nouveau pouvoir a été conçu pour se loger dans l'interstice laissé entre l'établissement du procès-verbal d'infraction et l'intervention du juge pénal ou civil de sorte de permettre une accélération du traitement des infractions constatées. Placé sous le sceau de l'efficacité, la procédure de mise en demeure doit être rattachée au volet restitutif du régime répressif à double visage qui caractérise le droit de l'urbanisme et en fait un régime original qui entretient, dans cette mesure, un lien de cousinage éloigné avec celui des contraventions de grande voirie ¹¹. Les mesures de restitution peuvent, en droit de l'urbanisme, être prononcées soit par le juge pénal, soit par le juge civil ¹², et dorénavant, de manière autonome, par l'autorité administrative.

1. S'il ne fait guère de doute que, dans ce dernier cas, la mise en demeure prononcée par l'autorité administrative constitue une décision faisant grief, dans la mesure où elle intervient indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées ¹³, sa nature exacte ne relève pas de l'évidence. Son régime la rapproche d'une sanction administrative, ce qui a conduit une partie de la doctrine à en conclure qu'il s'agit d'une sanction « pure et simple » ¹⁴.

La mise en demeure doit, en effet, être précédée de l'établissement du procès-verbal d'infraction ¹⁵ et ne peut intervenir qu'après que l'intéressé a été invité à présenter ses observations ¹⁶.

Toutefois, lui fait défaut la finalité punitive et les mesures de contrainte propres dont sont généralement assorties de telles sanctions en cas de non-respect par le contrevenant ¹⁷, seules une astreinte et une consignation ayant été prévues

pour garantir l'exécution de ce qui a été prescrit¹⁸. Cela conduit à faire pencher la qualification vers celle d'une mesure de police ayant un objet réel. C'est là le premier apport, certes en creux, de la décision *Commune de Villeneuve-lès-Maguelone* du 22 décembre 2022, rendue conformément aux conclusions du rapporteur public Arnaud Skrzyrbak reproduites plus haut.

2. Le Conseil d'État confère ensuite au pouvoir de mise en demeure attribué à l'autorité administrative tendant à mettre fin à la méconnaissance des règles applicables, une fois l'infraction constatée¹⁹, une portée particulièrement large. D'une part, son champ d'application *rationae materiae* couvre l'ensemble des constructions, aménagements, installations et travaux sans qu'il faille distinguer entre ceux qui sont régularisables et ceux qui ne peuvent l'être. D'autre part, la palette des mesures qui peuvent être prescrites est elle-même particulièrement large, incluant la démolition partielle, voire totale, si cela s'avère nécessaire pour mettre fin à l'infraction constatée aux règles d'urbanisme.

Ce faisant, le Conseil d'État entend donner à la fonction restitutive de la mise en demeure sa pleine portée et garantir l'efficacité de cette nouvelle procédure administrative. Dans une logique de rétablissement de la situation antérieure à la commission de l'infraction, il ne paraît guère praticable de limiter à des actes positifs ce qui peut être imposé au contrevenant. Bien souvent, remettre les choses en l'état – ici de conformité avec les règles méconnues – passe par des actes négatifs, ici la destruction de ce qui a été irrégulièrement fait. Plus rarement, la destruction est la seule solution pour effacer l'infraction commise. Le Conseil d'État n'a ainsi pas souhaité s'engager dans des distinctions qui viendraient limiter la latitude de l'autorité de police pour imposer « *tout ce qui est nécessaire* » au traitement de l'infraction.

3. Reste qu'au sein du régime de la mise en demeure, la démolition est appelée à demeurer une *ultima ratio*. À l'instar de toute mesure de police, mais la solution n'aurait pas été différente si la qualification de sanction avait prévalu, la mise en demeure est soumise au respect du principe de proportionnalité. Ce n'est donc que dans la mesure où la régularisation est impossible et qu'aucune autre mesure ne peut assurer la conformité de la construction aux règles d'urbanisme que la démolition pourra être prescrite. Cette logique est, du reste, similaire à celle qui gouverne les autres mesures restitutives qui peuvent être prescrites par les juges pénal et civil de l'urbanisme. Corrélativement, il paraît guère douteux qu'à l'instar des autres mesures restitutives, la démolition rencontre une limite dans le respect des exigences attachées au droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention EDH²⁰.

Il n'est pas exclu, par ailleurs, que des contradictions surviennent entre ce qui aura été décidé au stade administratif et ce qui aura été ordonné ultérieurement par le juge judiciaire, ce qui peut être source de responsabilité de la puissance publique²¹. À l'inverse, il convient également de déterminer quelle incidence est susceptible d'avoir un classement sans suite de la plainte par l'autorité judiciaire. L'autonomie des procédures devrait laisser perdurer la mise en demeure, ce d'autant que le classement sans suite ne constitue pas une mesure définitive. En somme, des grincements sont à prévoir, compte tenu de la fragmentation du régime répressif et de la concurrence des autorités.

Au total, le nouveau pouvoir administratif de mise en demeure instauré par le législateur vient renforcer les moyens à la disposition des personnes publiques pour traiter, avec diligence, les infractions d'urbanisme. Comme le remarque à cet égard Hugues Périnet-Marquet : « *Les constructeurs frayant avec l'illégalité risquent de moins en moins la démolition lorsque celle-ci est intentée par des tiers, mais prennent de plus en plus de risques au regard des actions susceptibles d'être intentées par les personnes publiques. Cet équilibre implicitement instauré présente l'avantage de rendre en partie sans objet les actions en chantage indemnitaire des tiers que l'on a trop souvent connues par le passé. Il présente l'inconvénient de laisser aux*

seuls pouvoirs publics la poursuite et la sanction des infractions d'urbanisme. On ne peut, dès lors, qu'espérer que ces derniers seront, plus que par le passé, vigilants et diligents »²².

Or, à n'en pas douter, alors même qu'il ne se substitue pas aux poursuites pénales qui peuvent être engagées mais en est le complément, le pouvoir de mise en demeure ne manquera pas, en pratique, de jouer un rôle central. De là à prédire que le second se substituera aux premières du fait de son efficacité supérieure, il n'y a qu'un pas qu'il est tentant de franchir... ■

S. F.

¹ H. Périnet-Marquet, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *D.* 1991, chron., p. 37 ; J.-P. Gilli, « Le juge judiciaire et le droit de l'urbanisme », *AJDA* 1993, p. 55.

² CE 10 octobre 2005, *Commune de Badinières*, n° 259205 : A ; Rec., p. 425 ; *AJDA* 2005, p. 352, chr. C. Landais et F. Lenica, *BJCL* 2005, p. 690, concl. T. Olson.

³ Cons. const., décembre n° 89-256 DC, 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations*, cons. 23.

⁴ Cons. const., décembre n° 2020-853 QPC, 31 juillet 2020, *Union des industries de la protection des plantes*.

⁵ Les opinions exprimées dans les développements qui suivent sont propres à leur auteur et n'engagent pas le Conseil d'État.

⁶ C. urb., art. L. 480-2.

⁷ L. n° 2019-1461, 27 décembre 2019, art. 48. : *JO* 28 décembre 2019, texte n° 1.

⁸ C. urb., art. L. 481-1 à L. 481-3

⁹ C. env., art. L. 171-7 à L. 171-12.

¹⁰ C. urb., art. L. 422-1 à L. 422-3-1.

¹¹ CGPPP, art. L. 2132-2 et s.

¹² Cf., respectivement, C. urb., art. L. 480-5 et s. et L. 480-13 et s.

¹³ C. urb., art. L. 481-3 ; CE 21 février 1997, *SCI Les Peupliers*, n° 160250 : B ; Rec., T., p. 951. Pour une solution contraire, cf. CE 14 juin 2022, *Société immo. Pointe du Cap Martin*, n° 455050 : B ; aux tables du Recueil.

¹⁴ T. Fossier et J.-H. Robert, *Droit répressif de l'urbanisme*, Economica 2020, 2^e éd., n° 379. Dans le même sens, P. Soler-Couteaux et É. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz Hypercours 2022, 8^e éd., n° 1167.

¹⁵ Ce constat relève d'une mission de police judiciaire exercée au nom de l'État (CE 10 décembre 2004, *Commune Toulon*, n° 266424 : A ; Rec., p. 451 ; *BJDU* 5/04, p. 394, concl. D. Chauvaux).

¹⁶ C. urb., art. L. 481-1.

¹⁷ Cf., pour le droit de l'urbanisme, C. urb., art. L. 480-7 à L. 480-9.

¹⁸ C. urb. art. L. 481-1, III et L. 481-3, I.

¹⁹ C. urb., art. L. 481-1, I.

²⁰ Par exemple, CE 15 décembre 2010, *Mme Bayer*, n° 323250 : B ; Rec., T., p. 773 ; *BJDU* 2/11, p. 96, concl. N. Escaut ; Re' p. min. n° 16256 : *JO Sénat*, 7 juillet 2016, p. 3079 ; *BJDU* 3/17, p. 203 ; Cass. civ. (3^e ch.) 16 janvier 2020, n° 19-13.645 : *Bull. civ.* III, p. 352.

²¹ Sur cette question, Rép. min. n° 20098 : *JO Sénat*, 11 novembre 2021, p. 6335n *BJDU* 1/22, p. 81.

²² H. Périnet-Marquet, « La démolition toute en nuance », *Constr.-Urb.* 2019, repère 7.

Un second recours administratif contre un même permis de construire, rétabli à l'issue de l'annulation par le juge de son retrait, conserve-t-il le délai du recours contentieux ?

Règles de procédure contentieuse spéciales en matière de permis de construire ■ Délai de recours ■ Recours administratif préalable ■ Nouveau recours administratif formé contre le permis de construire rétabli à la suite de l'annulation de son retrait ■ Prorogation du délai ■ Non.

CE (6/5 CR) 28 décembre 2022,
M. Bourlard, n° 447875.

Décision mentionnée aux tables
du recueil Lebon.

RÉSUMÉ. L'annulation par le juge du retrait d'un permis de construire entraîne le rétablissement de celui-ci. Lorsque le retrait est intervenu à la suite d'un recours administratif, un nouveau recours administratif formé contre le permis de construire ainsi rétabli est regardé comme un second recours administratif contre le même acte et ne conserve donc pas le délai du recours contentieux.

Décision

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.* »

2. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que M. C... a déposé une demande de permis de construire visant à l'aménagement et l'extension d'un bâtiment existant sur le territoire de la commune de Servon-sur-Vilaine, au lieu-dit « Le Vionay », qui a fait l'objet d'une autorisation tacite le 3 juin 2017, retirée, à la suite d'un recours administratif formé par l'EARL La Lande du Vionay et M. A..., son gérant, par un arrêté du maire de la commune du 4 septembre 2017. Par un jugement du 19 juin 2020, le tribunal administratif de Rennes a annulé pour excès de pouvoir la décision de retrait du 4 septembre 2017 et enjoint au maire de délivrer à M. C..., dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement, un certificat de non-opposition au permis de construire tacitement obtenu. Le maire de Servon-sur-Vilaine a délivré, le 3 juillet 2020, un certificat d'autorisation tacite du permis de construire, attestant que M. C... était titulaire du permis qu'il avait sollicité. Par une ordonnance du 1^{er} décembre 2020 contre laquelle M. C... se pourvoit en cassation, le juge des référés du tribunal administratif de Rennes a, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice

administrative à la demande de l'EARL La Lande du Vionay et de M. A..., suspendu l'exécution de ce permis.

3. Lorsqu'une décision créatrice de droits est retirée et que ce retrait est annulé, la décision initiale est rétablie à compter de la date de lecture de la décision juridictionnelle prononçant cette annulation. Une telle annulation n'a, en revanche, pas pour effet d'ouvrir un nouveau délai de quatre mois pour retirer la décision initiale, délai réduit à trois mois s'agissant des décisions d'urbanisme en application de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, alors même que celle-ci comporterait des irrégularités pouvant en justifier légalement le retrait. Toutefois, lorsqu'une décision créatrice de droits a été retirée dans le délai de recours contentieux puis rétablie à la suite de l'annulation juridictionnelle de son retrait, le délai de recours contentieux court à nouveau, à l'égard des tiers, à compter de la date à laquelle la décision créatrice de droits ainsi rétablie fait à nouveau l'objet des formalités de publicité qui lui étaient applicables ou, si de telles formalités ne sont pas exigées, à compter de la date de notification du jugement d'annulation.

4. À la suite de l'annulation juridictionnelle de son retrait, intervenu le 4 septembre 2017 dans le délai de recours contentieux, le permis de construire tacitement acquis par M. C... le 3 juin 2017 s'est trouvé rétabli à compter de la lecture de la décision juridictionnelle prononçant cette annulation, soit le 19 juin 2020. En jugeant, pour écarter la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête enregistrée le 5 novembre 2020, que le deuxième recours gracieux formé par M. A... et l'EARL La Lande du Vionay le 7 septembre 2020, contre le permis initial avait conservé à leur profit les délais de recours

contentieux, alors qu'il devait être regardé comme un deuxième recours administratif formé contre le même acte, insusceptible de conserver ce délai, le juge des référés a commis une erreur de droit.

5. Il résulte de ce qui précède que M. C... est fondé à demander l'annulation de l'ordonnance qu'il attaque.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

7. Il résulte de ce qui a été dit au point 3 qu'à la suite de l'annulation juridictionnelle de son retrait le 19 juin 2020, le délai de recours contre le permis ainsi rétabli courait à nouveau à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue d'affichage de deux mois sur le terrain postérieure à cette annulation, dont il n'est pas sérieusement contesté qu'elle a débuté le 22 juin 2020, et dont il ressort des pièces du dossier qu'elle s'est poursuivie sur une période continue de deux mois. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 que le recours gracieux formé par l'EARL La Lande du Vionnay le 7 septembre 2020 n'a pu, en tout état de cause, conserver le délai de recours contentieux, et que le recours formé le 5 novembre 2020 était dès lors irrecevable.

8. Il résulte de ce qui précède que la demande présentée par l'EARL La Lande du Vionay et M. A... devant le juge des référés du tribunal administratif de Rennes, tendant à ce que soit ordonnée la suspension du permis de construire tacitement obtenu le 3 juin 2017, doit être rejetée.

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre conjointement à la charge de l'EARL La Lande du Vionay et de M. A... la somme de 1 000 € à verser à M. C... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. C..., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du 1^{er} décembre 2020 du juge des référés du tribunal administratif de Rennes est annulée.

Article 2 : La demande présentée par l'EARL La Lande du Vionay et M. A... devant le juge des référés du tribunal administratif de Rennes est rejetée.

Article 3 : L'EARL La Lande du Vionay et M. A... verseront conjointement à M. C... une somme de 1 000 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'EARL La Lande du Vionay et M. A... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées. [...] ■

Observations

Voilà une décision qui se prononce sur des questions de procédure.

Comme l'expliquent les conclusions de Stéphane Hoynck, il est de principe ancien et bien établi que, lorsqu'une décision créatrice de droits a été retirée dans le délai de recours contentieux puis rétablie à la suite de l'annulation juridictionnelle de son retrait, le délai de recours contentieux court à nouveau à l'égard des tiers à compter de la date à laquelle la décision créatrice de droits ainsi rétablie fait à nouveau l'objet des formalités de publicité qui lui étaient applicables ou, si de telles formalités ne sont pas exigées, à compter de la date de notification du jugement d'annulation¹. Comme le dit le rapporteur public : « Il s'agit d'éviter de piéger un tiers qui aurait voulu attaquer un permis de construire, qui pouvait le faire dans le délai contentieux et qui, constatant que celui-ci est retiré, y renonce. »

Mais la décision attaquée (une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Rennes, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative) en avait tiré de fausses conclusions. En l'espèce, le retrait du permis de construire tacite litigieux avait été effectué dans le délai du recours contentieux à la suite d'un recours gracieux de tiers. Or le juge des référés a estimé que le nouveau recours gracieux exercé par ces mêmes tiers après le rétablissement du permis de construire avait de nouveau eu pour effet de conserver à leur profit le délai du recours contentieux.

C'est ce point du raisonnement qui heurte la jurisprudence.

En effet, le Conseil d'État n'admet pas l'addition des recours administratifs dans le but de prolonger encore le délai du recours contentieux. Ainsi, il juge que ce délai « n'est pas rouvert une seconde fois par l'intervention d'une décision implicite sur un second recours gracieux, même quand celui-ci est présenté dans le délai de recours contentieux »², pour citer là encore les conclusions. À cette fin, le second recours est regardé comme confirmatif de la première procédure³ ou comme ayant le « même objet » que le premier⁴.

Et la solution s'impose d'autant mieux lorsqu'il est exercé après l'annulation du retrait auquel le premier recours administratif a conduit.

Le tiers ayant formé le recours administratif doit agir dans le délai du recours contentieux ouvert à compter de la publicité donnée au permis de construire rétabli par la décision du juge annulant son retrait. ■

X. D. L.

¹ CE 6 avril 2007, *Chabran*, n° 296493 : *BJDU* 2/2007, p. 153 ; CE avis 26 juillet 2018, *Préfète de la Côte-d'Or*, n° 419204 : *BJDU* 4/2020, p. 302.

² CE 11 avril 1930, *Société Les Grands Moulins Seigle* : *Rec.*, p. 458, concl. Andrieux ; pour un PC : CE 18 février 1972.

³ CE 28 mars 1952, *Piteau, Martin et Lhuillier*.

⁴ CE 28 février 1994, *Ville de Lille*, n° 133096.

L'action en démolition devant le juge judiciaire est-elle limitée à la violation des règles de fond ou inclut-elle également la méconnaissance des règles de procédure ?

Contentieux pénal de l'urbanisme

■ **Action en démolition devant le juge judiciaire fondée sur la violation des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique (C. urb., art. L. 480-13)**
 ■ **Champ de l'action** ■ **Limité aux seules annulations de permis de construire en raison de la violation de règle d'urbanisme de fond** ■ **Non** ■ **Inclusion de tous les types de violation, y compris la méconnaissance de règles de procédure** ■ **Oui** ■ **Condition d'un préjudice personnel en lien de causalité directe avec cette violation.**

Cass. civ. (3^e ch.) 11 janvier 2023, *Association Vigilance Patrimoine Paysager et Naturel c/ Société Énergie renouvelable du Languedoc*, n° 21-19.778.

Arrêt publié au bulletin.

RÉSUMÉ. L'action en démolition peut être intentée pour toute méconnaissance des règles d'urbanisme lorsque le permis de construire a été annulé, qu'il l'ait été pour violation de règles de fond ou de procédure, dès lors que le demandeur a subi un préjudice personnel directement lié à cette violation.

Avis

Philippe Brun, avocat général

FAITS ET PROCÉDURE

Des faits et de la procédure, sur le détail desquels on renverra au rapport de M. le conseiller Jacques, on retiendra que la société ERL s'est vue délivrer par arrêté du préfet de l'Hérault du 20 octobre 2004, un permis de construire un parc d'éoliennes sur le territoire de la commune de Lunas ; que ce permis a été annulé par la juridiction administrative ; qu'un nouveau permis a été délivré par le préfet de l'Hérault le 24 avril 2013 ; que les travaux ont été réalisés et un certificat de conformité délivré par le préfet de l'Hérault le 19 juillet 2016 ; que la cour administrative d'appel de Marseille a, par arrêt du 26 janvier 2017, annulé l'arrêté au motif que l'insuffisance de l'étude d'impact avait eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et avait été de nature à exercer une influence sur la décision du préfet de l'Hérault, entachant ainsi d'illégalité la procédure au terme de laquelle le permis de construire avait été délivré.

Plusieurs associations (VPPN, APPREL et SPPEF, ci-après « les associations ») ont alors assigné la société ERL en démolition du parc éolien et en dommages et intérêts. Par arrêt infirmatif du 3 juin 2021, la cour d'appel de Montpellier a rejeté ces demandes. Les associations ont alors formé un pourvoi contre cette décision, fondé sur deux moyens, par lesquels elles reprochent à l'arrêt d'avoir rejeté leurs demandes alors que toute méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique peut servir de fondement à une action en démolition d'une construc-

tion édictée conformément à un permis de construire ultérieurement annulé en application de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme ; qu'en énonçant que la construction litigieuse n'aurait été édictée qu'en contravention non à de véritables règles de fond d'urbanisme mais à de simples règles de procédure, l'arrêt aurait violé l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme ; qu'en rejetant les demandes de démolition sans rechercher, comme il lui était demandé, si l'édification du parc éolien litigieux sur le territoire de la commune de Lunas classé en zone de montagne par l'arrêté du 20 février 1974 au sein du Parc naturel du Haut Languedoc au sein d'une zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique et au sein d'une zone N du PLU de la commune de Lunas démontrait que le parc éolien était situé dans des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard mentionnés à l'article L. 122-9 et L. 122-6, 2, tels que spécifiquement visés par l'article L. 480-13-1-a du code de l'urbanisme, la cour d'appel aurait privé sa décision de base légale au regard de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme.

La question principale¹ soulevée par le présent arrêt est celle de savoir si, lorsqu'il évoque la « méconnaissance des règles d'urbanisme » ou des servitudes d'utilité publique justifiant (sous d'autres conditions) l'action en démolition, l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme vise indistinctement toutes les règles de droit de l'urbanisme, en ce compris les règles de nature procédurale, ou si le législateur

n'avait en vue que les règles de fond (violation des règles contenues dans les documents d'urbanisme tels que les PLU, SCoT etc. ; violation des règles du lotissement).

DISCUSSION

Pour rejeter l'action en démolition, la cour d'appel s'est fondée sur la considération selon laquelle « l'annulation de l'arrêté préfectoral du 24 avril 2014 était motivée par une insuffisance de l'étude d'impact relative à la présence d'un couple d'aigles royaux dans le massif de l'Escandorgue au moment où le préfet de l'Hérault a pris cet arrêté accordant le permis de construire », ce dont il résultait selon elle que « la construction du parc éolien de Bénargues n'a pas été édictée par la SARL Énergie renouvelable du Languedoc (ERL) en méconnaissance de règles d'urbanisme ni de servitudes d'utilité publique applicables en l'espèce, véritables règles de fond en matière d'utilisation des espaces, et non simples règles de procédure au sens de l'article L. 480-13, a du code de l'urbanisme ».

Les demanderesses au pourvoi font valoir que l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme n'opère aucune distinction, s'agissant des règles d'urbanisme dont la méconnaissance autorise l'action en démolition, entre règles de fond et règles de procédure. Elles ajoutent que la jurisprudence ne procède pas davantage à cette distinction, et soutiennent en outre qu'à supposer que le simple constat de l'insuffisance de l'étude d'impact ne puisse suffire à justifier la démolition, l'arrêt encourrait néanmoins la censure dès lors que l'insuffisance de l'étude d'impact a exercé une influence sur la décision du préfet quant à l'octroi du permis de construire, le non-respect d'une disposition relative à la constitution du permis de construire et en particulier de l'étude d'impact qui doit être prise en compte par l'administration pour apprécier la conformité du projet aux impératifs environnementaux ne peut constituer un simple manquement à une règle de procédure dès lors qu'il est de nature à modifier la décision de l'administration.

Le défendeur fait valoir de son côté que la volonté du législateur de circonscrire le champ de l'action en démolition au seul cas de violation de règles substantielles d'urbanisme résulterait du seul constat de bon sens selon lequel le législateur, s'il avait voulu admettre que tout manquement ou insuffisance ayant abouti à l'annulation puisse fonder l'action en démolition, il n'au-

rait pas apporté la précision d'une démolition « du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique ».

La défense au pourvoi souligne en outre que la thèse de l'action en démolition limitée à la méconnaissance de règles de fond est adoptée par la doctrine. Elle soutient encore que même à supposer que les règles de procédure relatives à l'étude d'impact puissent être prises en compte, ce ne pourrait être qu'à la condition, non satisfaite en l'espèce, que leur violation ait perduré jusqu'au jour de la décision du juge judiciaire, alors que la cour d'appel avait elle-même relevé que des études complémentaires avaient été réalisées depuis que le juge administratif s'était déterminé, le juge judiciaire devant quant à lui apprécier la situation au jour où il statue lui-même. Enfin le mémoire en défense s'emploie à contester l'argument selon lequel les lacunes de l'étude d'impact aurait exercé une influence sur la décision de l'administration, en soulignant que ce moyen, nouveau, manquerait en outre en fait, en ce sens que la cour d'appel avait retenu la seule possibilité d'une influence de l'étude d'impact et non une influence effective, et manquerait également en droit dans la mesure où cette influence découlerait de la violation d'une règle de procédure à laquelle ne saurait s'appliquer le régime d'un vice de fond. Comment trancher ce débat ?

ENJEUX DU DÉBAT

La question est assurément délicate, et paraît en tout cas, sinon inédite, du moins assez peu abordée, y compris dans des études documentées sur le régime de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme², alors même qu'elle est sensible dès lors que la réponse qu'on y apporte détermine une conception stricte ou beaucoup plus libérale du domaine de l'action en démolition de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme. De ce point de vue, on sait que l'évolution générale du droit positif est dans le sens d'une restriction du champ de l'action en démolition, dans le but d'assurer une plus grande sécurité juridique. Amorcé avec la loi ENL du 13 juillet 2006, sur la base du rapport Pelletier sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme³, dont il est résulté notamment la subordination de l'action en démolition à la disparition rétroactive du permis prononcée par le juge administratif⁴, ce mouvement s'est confirmé avec la loi du 6 août 2015 qui a restreint le champ

spécial de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, en en limitant le jeu à certaines zones⁵. Cette tendance mérite d'être rappelée, dans la mesure où une cassation dans la présente affaire pourrait au contraire être perçue comme une inflexion significative⁶ en faveur des droits des « voisins » et au détriment de la sécurité des autorisations d'urbanisme⁷.

Si l'on délaisse ces considérations de politique juridique pour aborder le débat sur un terrain plus technique, force est de reconnaître qu'il paraît très ouvert. En doctrine, certains auteurs opinent il est vrai clairement en faveur d'une conception stricte de la notion de « règles d'urbanisme » dont la violation peut justifier l'action en démolition, et estiment que seules les véritables règles de fond sont visées par le texte⁸, « celles qui gouvernent l'occupation de l'espace »⁹, mais force est bien de reconnaître que d'autres ne se prononcent pas sur cette distinction, et n'y font même pas la moindre allusion¹⁰.

Quant à la jurisprudence, elle ne semble guère avoir eu l'occasion de se prononcer directement, sans doute pour la raison que ce sont la plupart du temps des documents d'urbanisme qui étaient en cause. Mais comme n'a pas manqué de le relever le pourvoi, notre chambre a, dans une espèce ayant donné lieu à un arrêt du 20 novembre 2013¹¹, où était argué l'insuffisance de l'étude d'impact, considéré comme surabondant le motif tiré de l'absence de violation d'une règle d'urbanisme. Au reste, et comme l'a relevé M. le conseiller Jacques dans son rapport, l'examen de la jurisprudence tend à montrer que celle-ci est moins attentive à la nature de la règle violée¹² qu'à l'exigence d'une méconnaissance d'une règle d'urbanisme¹³, et surtout d'un lien de causalité entre l'infraction à ladite règle et le préjudice personnel dont le demandeur doit justifier¹⁴.

On voit qu'en réalité, la question soulevée par le premier moyen n'est véritablement tranchée ni en doctrine, ni en jurisprudence. La solution que retiendra notre chambre s'inscrira, selon les cas, soit dans le mouvement jurisprudentiel évoqué précédemment, qui tend à prendre quelque distance avec l'approche restrictive du champ de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme¹⁵, soit dans le sillage de la tendance marquée de la législation récente¹⁶ à privilégier la considération de la sécurité juridique plutôt que celle de l'effectivité du droit de l'urbanisme et de l'environnement.

SOLUTION PROPOSÉE

À ce dernier égard, et bien qu'il n'y ait ici *a priori* qu'une relation incidente, on peut difficilement éluder la question, bien documentée dans son rapport par M. le conseiller Jacques, du régime juridique et de la portée conférés à l'étude d'impact. Ce document est essentiel pour l'évaluation des incidences des projets publics et privés sur l'environnement. Les exigences posées par le Conseil d'État pour l'annulation de la décision prise sur la base de cette étude, tenant à ce que les omissions ou insuffisances de l'étude d'impact aient pu avoir pour effet de nuire à l'information du public et qu'elles aient été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative¹⁷, qui paraissent restrictives au regard de l'interprétation opérée par la Cour de justice de l'Union européenne¹⁸ de la directive du 13 décembre 2011, semblent remplies en l'espèce.

Au plan de la politique juridique, est-il pertinent d'admettre que même à supposer remplies les conditions posées par la jurisprudence administrative pour l'annulation, la violation des règles fixées en la matière ne saurait en aucun cas justifier la démolition de la construction en cause, au motif que la norme enfreinte n'est pas de celles que renferment les documents d'urbanisme tels que les plans locaux d'urbanisme et autres règlement national d'urbanisme ou règlement de lotissement ?

À bien y réfléchir, on peut sans doute concéder que les visées du législateur en 1976 lorsqu'il a envisagé la « *méconnaissance des règles d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique* » étaient sans doute cantonnées à ce type de documents¹⁹. Et l'on veut bien admettre également, comme l'a relevé le mémoire en défense, que la formulation même de cette précision invite à retenir cette interprétation.

Est-ce là une raison déterminante pour figer l'interprétation de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme dans une vision totalement dépassée des enjeux urbanistiques et environnementaux ?

On peut en douter, et l'accueil du premier moyen, pourrait inviter, sans compromettre l'impératif de sécurité juridique²⁰, à revigorer celui d'effectivité de la règle de droit que porte aussi l'action en démolition de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme.

Avis de cassation. ■

Arrêt

Faits et procédure

1. Selon l'arrêt attaqué (Montpellier, 3 juin 2021), par un arrêté du 24 avril 2013, le préfet de l'Hérault a délivré à la société Énergie renouvelable du Languedoc (la société ERL) un permis de construire pour édifier sept aérogénérateurs et un poste de distribution au lieu-dit « [Localité 4] », sur le territoire de la commune de [Localité 6].

2. Le 10 juillet 2015, la société ERL a déposé en mairie la déclaration d'ouverture du chantier, datée du 30 juin 2015.

3. Le 26 février 2016, elle a déposé sa déclaration, en date du 23 février précédent, attestant de l'achèvement des travaux et de leur conformité avec le permis de construire.

4. Le 19 juillet 2016, le préfet de l'Hérault a délivré le certificat de conformité.

5. Par arrêt du 26 janvier 2017, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le permis en raison de l'insuffisance de l'étude d'impact.

6. Par décision du 8 novembre 2017, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a rejeté le pourvoi formé contre cette décision.

7. Le 27 juillet 2018, l'association Vigilance patrimoine paysager et naturel (VPPN) et l'Association pour la protection des paysages et ressources de l'Escandorgue et du Lodévois (APPREL) ont assigné la société ERL en démolition du parc éolien et en dommages-intérêts. L'association Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF) est intervenue volontairement à l'instance.

Examen des moyens

Sur le premier moyen, pris en sa première branche

Énoncé du moyen

8. La VPPN, l'APPREL et la SPPEF (les associations) font grief à l'arrêt de rejeter leurs demandes, alors « *que toute méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité* » peut servir de fondement à une action en démolition d'une construction édifiée conformément à un permis de construire ultérieurement annulé en application de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme ; qu'en l'espèce, la cour d'appel a relevé que le permis

de construire du 24 avril 2013 avait « *été annulé par l'arrêt du 26 janvier 2017 de la cour administrative d'appel de Marseille en raison de l'insuffisance de l'étude d'impact prévue par l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme* » ; que dès lors, en affirmant, pour rejeter les demandes de démolition du parc éolien et de dommages-intérêts, que « *la construction du parc éolien de [Localité 4] n'a pas été édifée par la SARL Énergie renouvelable du Languedoc (ERL) en méconnaissance de règles d'urbanisme ni de servitudes d'utilité publique applicables en l'espèce, véritables règles de fond en matière d'utilisation des espaces et non simples règles de procédure, au sens de l'article L. 480-13, a), cependant que toute méconnaissance des règles d'urbanisme peut servir de fondement à une action en démolition édifée conformément à un permis de construire ultérieurement annulé en application de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, la cour d'appel a violé l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme* ».

Réponse de la Cour

Vu les articles L. 480-13 du code de l'urbanisme et 1240 du code civil :

9. Selon le premier de ces textes, lorsqu'une construction a été édifée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et, sauf si le tribunal est saisi par le représentant de l'État dans le département sur le fondement du second alinéa de l'article L. 600-6, si la construction est située dans l'une des zones limitativement énumérées.

10. Aux termes du second, tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

11. Il en résulte que toute méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique peut servir de fondement à une action en démolition d'une construction édi-

fiée conformément à un permis de construire ultérieurement annulé, dès lors que le demandeur à l'action démontre avoir subi un préjudice personnel en lien de causalité directe avec cette violation.

12. Pour rejeter les demandes, l'arrêt relève qu'il s'évince de l'arrêt du 26 janvier 2017 de la cour administrative d'appel que l'annulation de l'arrêté préfectoral du 24 avril 2013 était motivée par une insuffisance de l'étude d'impact relative à la présence d'un couple d'aigles royaux dans le massif de l'Escandorgue au moment où le préfet de l'Hérault a pris cet arrêté.

13. Il en déduit que la construction du parc éolien de [Localité 4] n'a pas été édictée par la société ERL en méconnaissance de règles d'urbanisme ni de servitudes d'utilité publique applicables en l'espèce, véritables règles de fond en matière d'utilisation des espaces et non simples règles de procédure, au sens de l'article L. 480-13, a), du code de l'urbanisme.

14. En statuant ainsi, la cour d'appel a violé les textes susvisés.

Et sur le second moyen, pris en ses première et deuxième branches

Énoncé du moyen

15. Les associations font le même grief à l'arrêt, alors :

« 1° / que, lorsqu'il est saisi d'une demande de démolition d'une construction édictée conformément à un permis de construire ultérieurement annulé, le juge doit déterminer si la construction litigieuse est située dans l'une des zones spécifiquement visées par l'article L. 480-13, 1°, du code de l'urbanisme ; qu'en retenant, pour rejeter les demandes de démolition et de dommages-intérêts, après avoir constaté que les trois associations demanderessees à la démolition soutenaient que le parc éolien se situait dans une zone spécifiquement visée par l'article L. 480-13, 1°, en ce qu'il se situait dans la zone N du plan local d'urbanisme, dans le parc naturel régional du Haut-Languedoc, dans une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), une zone de protection spéciale (ZPS) et la zone de servitude du radar dit de [Localité 7], que "la seule présence du parc éolien dans une zone N du plan local d'urbanisme de [Localité 6], dans le Parc naturel régional du Haut-Languedoc, dans une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), dans une zone de protection spéciale (ZPS) et dans une zone de servitude du radar dit de [Localité 7], à la supposée avérée, ne constitue pas en soi et d'une manière générale et abstraite une méconnaissance d'une règle

d'urbanisme", cependant qu'il lui incombait de déterminer si le parc éolien était situé dans une zone spécifiquement visée par l'article L. 480-13, 1°, du code de l'urbanisme et non de rechercher si la localisation du parc éolien dans la zone N du plan local d'urbanisme, dans le parc naturel régional du haut Languedoc, dans une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), une zone de protection spéciale (ZPS) et la zone de servitude du radar dit de [Localité 7] pouvait caractériser une méconnaissance d'une règle d'urbanisme, la cour d'appel a violé l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme ; 2° / que, lorsqu'il est saisi d'une demande de démolition d'une construction édictée conformément à un permis de construire ultérieurement annulé, le juge doit déterminer si la construction litigieuse est située dans l'une des zones spécifiquement visées par l'article L. 480-13, 1°, du code de l'urbanisme et notamment, en son alinéa a), dans les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard mentionnés à l'article L. 122-9 et au 2° de l'article L. 122-26, lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols ; qu'en affirmant, pour rejeter les demandes de démolition et de dommages-intérêts, que les associations demanderessees "fondent ensuite leur demande de démolition du parc éolien sur les dispositions des articles L.122-9 et L.122-26 du code de l'urbanisme" et que "sur ces fondements juridiques, elles sont aussi défailtantes dans la charge de la preuve qui leur incombe, alors qu'elles n'articulent même pas en fait et en droit une incompatibilité au cas d'espèce", cependant qu'il lui incombait de déterminer si le parc éolien était situé dans les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard mentionnés à l'article L. 122-9 et au 2° de l'article L. 480-13, 1°, du code de l'urbanisme et non de rechercher si lesdites zones étaient incompatibles avec l'édification d'un parc éolien, la cour d'appel a violé l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme. »

Réponse de la Cour

Vu l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme :

16. Selon ce texte, lorsqu'une construction a été édictée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été

annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et, sauf si le tribunal est saisi par le représentant de l'État dans le département sur le fondement du second alinéa de l'article L. 600-6 du même code, si la construction est située dans l'une des zones qu'il énumère.

17. Il résulte de ce texte que la condamnation à démolir une construction édictée en méconnaissance d'une règle d'urbanisme ou d'une servitude d'utilité publique et dont le permis de construire a été annulé est subordonnée à la seule localisation géographique de la construction à l'intérieur de l'une des zones visées, sans qu'il soit nécessaire que la construction ait été édictée en violation du régime particulier de protection propre à cette zone.

18. Pour rejeter les demandes des associations, l'arrêt, qui constate que celles-ci soutiennent que le parc éolien a été édicté dans un espace caractéristique du patrimoine naturel et culturel montagnard mentionné aux articles L. 122-9 et L. 122-26, 2°, du code de l'urbanisme, identifié et délimité par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols, dans un périmètre d'une servitude relative aux installations classées pour la protection de l'environnement instituée en application de l'article L. 515-8 du code de l'environnement et dans un secteur délimité par le plan local d'urbanisme en application des articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme, soit dans une zone relevant des a), j) et n) de l'article L. 480-13, 1°, du code de l'urbanisme, retient qu'elles ne précisent pas les dispositions spécifiques des zones j) et n) qui pourraient être contraires à la construction de ce parc éolien ni n'articulent en fait et en droit une incompatibilité au cas d'espèce avec les dispositions des articles L. 122-9 et L. 122-26 du code de l'urbanisme.

19. En statuant ainsi, la cour d'appel a violé le texte susvisé.

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres griefs, la Cour :

CASSE ET ANNULE, sauf en ce qu'il confirme le chef de dispositif du jugement ayant reçu l'intervention volontaire de l'association Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, l'arrêt rendu le 3 juin 2021, entre les parties, par la cour d'appel de Montpellier ;

Remet, sauf sur ce point, l'affaire et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant cet arrêt et les renvoie devant la cour d'appel de Nîmes.

Condamne la société Énergie renouvelable du Languedoc aux dépens ;

En application de l'article 700 du code de procédure civile, rejette la demande formée par la société Énergie renouvelable du Languedoc et la condamne à payer à l'association Vigilance patrimoine paysager et naturel, l'Association pour la protection des paysages et ressources de l'Escandorgue et du Lodévois et l'association Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France la somme globale de 3 000 €;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt partiellement cassé;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, troisième chambre civile, signé par M. Maunand, conseiller doyen, conformément aux dispositions des articles 456 et 1021 du code de procédure civile, en remplacement du conseiller empêché, et signé et prononcé par le président en son audience publique du onze janvier deux mille vingt-trois.

[...] ■

Observations

Par son arrêt du 11 janvier 2023, la troisième chambre civile de la Cour de cassation met un terme à une importante controverse relative aux causes d'annulation des permis de construire susceptibles de fonder l'action en démolition instituée par l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme. La « méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique » à laquelle se réfère cette disposition vise-t-elle la violation des seules règles d'urbanisme de fond, relatives aux conditions d'occupation ou d'utilisation des sols, ou bien de toutes les règles d'urbanisme, y compris celles qui n'ont qu'une portée procédurale ?

L'on sait qu'un courant doctrinal s'était développé, proposant de limiter l'action en démolition aux seuls cas où le permis avait été annulé par le juge administratif en raison d'une violation d'une règle substantielle. Cette école pouvait se réclamer d'une interprétation contextuelle et téléologique des premières dispositions législatives qui ont, au milieu des années 1970, institué l'action en démolition consécutive à l'annulation du permis de construire. Elle pouvait également prendre appui sur l'exigence de sécurité juridique, objectif ô combien mobilisé aujourd'hui, qui tend à favoriser toutes les solutions permettant de sauvegarder les constructions déjà entreprises, dans l'intérêt des promoteurs et des occupants des logements. C'est d'ailleurs cette sécurité juridique qui a justifié, comme le rappelle l'avocat général dans son avis, les multiples restrictions apportées par la loi au champ de l'action en démolition (de façon remarquable, si le texte figurant aujourd'hui à l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme n'a donné lieu à aucune modification en l'espace de trente ans – de 1976 à 2006 –, il a en revanche été modifié à dix reprises entre 2006 et 2019).

Le défendeur au pourvoi se proposait d'ajouter une nouvelle restriction consistant à cantonner cette démolition aux seules annulations de permis fondées sur la méconnaissance d'une règle substantielle d'urbanisme.

Or, de façon heureuse, la Cour de cassation décide de ne pas faire sienne cette proposition et, par suite, de prendre le contre-pied des dernières évolutions législatives pour affirmer que l'action en démolition est susceptible d'intéresser la violation de toutes les règles d'urbanisme en général, substantielles comme procédurales.

Une telle solution est à saluer. Alors que l'on assiste, en droit de l'urbanisme comme ailleurs, à un affaiblissement de la portée des règles de procédure – une hiérarchisation des illégalités s'opère et elle n'est pas favorable aux illégalités externes –, la haute juridiction judiciaire rappelle toute leur importance dans le cadre de l'action en démolition : ces règles ne valent pas moins que les règles de fond.

Comment ne pas voir, en effet, qu'en matière d'urbanisme, notamment, la procédure sert le fond ? Les faits de la présente affaire, mettant en cause l'insuffisance de l'étude d'impact relative à la présence d'un couple d'aigles royaux dans les environs du projet de parc éolien litigieux, l'attestent avec force. Parce que les obliga-

tions procédurales mises à la charge des autorités publiques ou des porteurs de projet ont vocation à garantir l'effectivité du respect de principes de fond – à l'instar des impératifs environnementaux –, il eût été inopportun d'opérer une quelconque distinction au sein des règles d'urbanisme et de reléguer au second plan les règles de portée procédurale. Tandis que le législateur n'a cessé de raboter le champ de l'action en démolition, la Cour de cassation vient ici le défendre. Désormais, l'incertitude n'est plus permise : potentiellement, toute violation d'une règle d'urbanisme peut donner prise à une action en démolition.

Il n'en reste pas moins, bien sûr, que les conditions à sa mise en œuvre et à son accueil par le juge judiciaire demeurent, avant comme après cet arrêt de la Cour de cassation, particulièrement exigeantes. ■

F. P.

¹ Il paraît peu douteux que l'arrêt attaqué peut se voir reprocher d'avoir énoncé que le fait que le parc éolien soit situé dans une zone naturelle du parc naturel du Haut-Languedoc, dans une zone naturelle d'intérêt écologique (etc.) « ne constitue pas en soi et d'une manière générale et abstraite une méconnaissance d'une règle d'urbanisme ». Il est constant que la situation de la construction dans une des zones prévues à l'art. L. 480-13 est une condition totalement indépendante de celle posée en premier lieu par ce texte et qui tient dans la méconnaissance d'une règle d'urbanisme. Mais ce motif, qui pourrait être tenu pour surabondant en cas de rejet du pourvoi, ne nous paraît pas appeler d'observations particulières, tant le lien établi ici par la cour d'appel entre les deux conditions est contraire à la lettre et à l'esprit du texte.

² V. notamment, Y. Broussolle, « L'action en responsabilité civile fondée sur la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique en cas de construction conforme à un permis de construire », *Rev. Administrer* février 2009, p. 25 et s. v. aussi, *Dict. permanent Constr. Urb.*, n° 544.

³ Rapport du 25 janvier 2005, *AJDA* 2005, p. 460.

⁴ Parmi les évolutions en ce sens, on peut citer également la réduction à deux ans du délai pour agir.

⁵ Article L. 480-13 al. 2, a à n.

⁶ On ne manquera pas de relever à cet égard que la complétude des études d'impact est souvent discutée devant le juge administratif.

⁷ L'observation ne saurait cependant valoir préjugé en faveur du rejet, tant il est vrai qu'un équilibre est à trouver entre le souci de sécurité juridique et celui non moins légitime, d'effectivité du droit.

⁸ En ce sens, J.-M. Auby, H. Périnet-Marquet et R. Noguellou, *Droit de la construction et de l'urbanisme*, LGDJ-Lextenso, 12^e éd. n° 322, p. 250 : « La mise en œuvre de l'action en responsabilité civile fondée sur la violation des règles d'urbanisme suppose qu'une certain nombre de conditions soient remplies. La première est qu'il y ait véritablement violation d'une règle de fond (quelconque nationale ou locale) résultant du plan local d'urbanisme ou d'un autre instrument réglementaire [...] ».

⁹ F. Chenot, « Le juge civil et la violation des servitudes d'urbanisme », *Gaz. Pal.* 3 juillet 2001, p. 3.

¹⁰ V. ainsi les développements consacrés aux conditions d'application de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme par le dictionnaire permanent

Construction et urb. n° 544 ; Mémento Francis-Lefebvre, *Construction urbanisme* 2022, n° 16890 et s. V. aussi les annotateurs du code de l'urbanisme Dalloz 2021 (p. 1360, sous l'art. L. 480-13 du C. urb.) qui, évoquant l'exigence de caractériser une violation de la règle d'urbanisme, se bornent à énoncer que celle-ci « ne peut être désormais que celle ayant motivé l'annulation du permis par le juge administratif », sans autre précision.

¹¹ N° 12-26595.

¹² Étant rappelé que si elle avait initialement limité le champ de l'action aux règles d'urbanisme impératives, elle admet depuis 2001 qu'il puisse s'agir de règles permissives : Cass. civ. (3^e ch.) 28 mars 2001, n° 99-13781 : *Bull. civ. III*, n° 40.

¹³ En ce sens que l'action fondée sur l'article L. 480-13 CU ne saurait être fondée sur le seul fait que la construction a été édifée sans permis (v., par exemple Cass. civ. (3^e ch.) 17 novembre 1971, n° 69-13989).

¹⁴ Cass. civ. (3^e ch.) 23 novembre 1982, n° 81-14817. V. par ailleurs la jurisprudence citée par le rapport, pp. 13 et 14.

¹⁵ V. notamment, Cass. civ. (3^e ch.) 28 novembre 2001, préc. ; *LPA* 2022, n° 103, p. 17 note D. Moreno.

¹⁶ Loi ENL du 13 juillet 2006 ; Loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

¹⁷ CE 14 octobre 2011, *Société Ocréal*, n° 323257 : *AJDA* 2012. 275, obs. M.-B. Lahorgue.

¹⁸ CJUE 15 octobre 2015, aff. C-137/14.

¹⁹ L'examen des travaux préparatoires de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 n'apporte de ce point de vue aucun éclairage, la formule « méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique » n'ayant fait l'objet d'aucune discussion. Tout au plus peut-on relever que le rapporteur à l'Assemblée nationale n'hésite pas à évoquer (comme si le terme englobait une même réalité) la violation des servitudes d'urbanisme, sans référence aux « règles d'urbanisme et servitudes d'utilité publique ». V. rapport n° 1893 de M. Masson, séance du 3 octobre 1975.

²⁰ Est-il besoin de rappeler qu'en l'espèce, aucune nouvelle autorisation n'ayant été sollicitée, le rejet conduirait à une situation assez étrange de maintien de la construction (et de l'exploitation?) Sans autorisation...

Dans quelle mesure l'intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme peut-il être reconnu au tiers qui, sans disposer d'un titre légal, revendique la propriété du terrain d'assiette du projet litigieux ?

Procédure ■ Introduction de l'instance ■ Intérêt pour agir du tiers à l'encontre d'une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol ■ Modalités d'application de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ■ Pièces justificatives à produire à l'appui de la requête (C. urb., art. R. 600-4) ■ Requérant ne faisant état ni d'un acte de propriété, ni d'une promesse de vente, ni d'un contrat préliminaire sur le bien affecté par le projet ■ Intérêt à agir ■ Absence, sauf à ce qu'il puisse sérieusement en revendiquer la propriété devant le juge compétent.

CE (6/5 CR) 25 janvier 2023, *Société Touche Automobiles*, n° 456071.

Décision mentionnée dans les tables du recueil Lebon.

RÉSUMÉ. Il résulte de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme que la contestation d'une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol est ouverte aux personnes physiques ou morales qui justifient de leur qualité d'occupant régulier ou de propriétaire d'un bien immobilier dont les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance sont de nature à être directement affectées par le projet.

Une personne qui ne fait état ni d'un acte de propriété, ni d'une promesse de vente, ni d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation ne justifie pas d'un intérêt de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation d'une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme, sauf à ce qu'elle puisse sérieusement revendiquer la propriété de ce bien devant le juge compétent.

Conclusions

Nicolas Agnoux, rapporteur public

Dans quelle mesure l'intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme peut-il être reconnu au tiers qui, sans disposer d'un titre, revendique la propriété du terrain d'assiette ? Ainsi peut se résumer la question soulevée par le présent litige.

FAITS ET PROCÉDURE

La SARL Touche Automobiles exerce une activité de vente et de réparation de véhicules dans la commune de Marans (Charente-Maritime).

Pour développer son activité, elle a souhaité se porter acquéreur d'une autre parcelle située à un kilomètre, dans la zone d'activité dite « de Saint-François », dont la communauté de communes Aunis Atlantique avait décidé la cession puis avait fixé le prix de vente à 35 € le mètre carré par une délibération du 26 septembre 2018.

Le mois suivant, la SARL adressait à la communauté de communes une offre d'achat correspondant à ce prix, mais sans obtenir de réponse. Estimant qu'un consen-

tement réciproque des deux parties était intervenu sur la chose et le prix au sens de l'article 1589 du code civil, la société a fait assigner l'établissement public devant le TGI de La Rochelle aux fins de voir juger parfaite la vente de cette parcelle à son profit.

Cependant, le 11 décembre 2019, la commune de Marans délivrait à la SCI Lowima, qui s'était également portée acquéreur du terrain pour édifier sa propre concession automobile, un permis de construire autorisant la construction d'un garage.

La SARL Touche Automobiles a demandé l'annulation du permis mais, par une ordonnance prise sur le fondement de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, le président de la 2^e chambre du tribunal administratif de Poitiers a rejeté sa requête comme manifestement irrecevable, au motif qu'elle ne satisfaisait pas aux exigences de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, faute pour la société de produire un titre de propriété justifiant son intérêt pour agir. Par une ordonnance prise sur le même fondement, le président de la

5^e chambre de la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel de la société qui se pourvoit à présent en cassation.

Le juge d'appel a confirmé les motifs retenus en première instance en jugeant que la saisine du juge judiciaire par le requérant tendant à faire reconnaître son droit sur la parcelle ne pouvait être regardé comme équivalent à un document établissant ce droit.

L'ARTICLE R. 600-4 DU CODE DE L'URBANISME

Comme vous le savez, l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, introduit par l'ordonnance du 18 juillet 2013 à la suite des propositions du rapport du président Labetoulle¹, subordonne la reconnaissance d'un intérêt pour agir à l'encontre de certaines autorisations d'urbanisme à la condition que le projet litigieux soit de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien que la personne « *détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation.* »

Cet article a trouvé sa traduction procédurale avec l'article R. 600-4, issu du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme, qui impose au requérant, à peine d'irrecevabilité, de produire certaines pièces destinées à apprécier son intérêt pour agir : la requête doit être accompagnée « *du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant* ».

Ces dispositions font elles-mêmes suite aux préconisations du rapport de la présidente Maugué de 2018 : il s'agissait, en « *écho aux critères d'appréciation fixés à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme* », d'imposer de manière systématique au requérant de produire les pièces nécessaires pour éclairer le juge sur la question de la recevabilité².

Par une décision *Mme Corso* du 22 avril 2022³, vous avez jugé que le requérant n'est pas recevable à produire les éléments justificatifs exigés par l'article R. 600-4 pour la première fois en appel, rattachant donc la production des titres de propriété

non à l'intérêt pour agir du requérant mais à sa capacité pour agir. Votre rapporteur public Laurent Domingo explicitait ainsi la distinction : la pièce justificative établissant la propriété « *n'est pas à l'origine d'une action, c'est seulement une pièce nécessaire à l'introduction d'une instance. C'est un justificatif habilitant le demandeur à agir en raison du caractère régulier de la détention ou de l'occupation du bien et lui permettant, en conséquence, dans un deuxième temps, de se prévaloir d'un intérêt lésé* ».

En l'espèce, c'est bien également la capacité pour agir de la société Touche Automobiles qui a été mise en cause, l'intérêt pour agir dont elle se prévalait, tiré de la détention effective et actuelle du terrain d'assiette, n'étant pas discutable. Mais faute de détenir un acte juridique formel pour l'établir, elle se bornait à faire valoir l'action en revendication qu'elle avait engagée.

LA PRISE EN COMPTE DE RECOURS PENDANTS DEVANT LA JURIDICTION JUDICIAIRE

Or vous avez déjà admis, dans une certaine mesure, de tenir compte de l'existence de recours pendants devant le juge judiciaire pour apprécier la recevabilité des tiers à contester une autorisation d'urbanisme.

Dans le cadre antérieur à l'ordonnance de 2013, alors que vous déniez déjà l'intérêt pour agir d'une personne occupante sans titre d'un logement⁴, vous avez estimé recevable le recours formé contre une autorisation d'urbanisme par la personne expropriée aussi longtemps qu'elle ne peut être regardée comme « *définitivement dépossédée* » du bien, donc tant que l'ordonnance d'expropriation n'est pas devenue irrévocable⁵.

Sous l'empire du nouvel article L. 600-1-2 mais avant l'intervention du décret de 2018, par une décision non fichée, vous avez jugé qu'une personne occupant un bien immobilier sans en être propriétaire ni faire état d'un droit ou titre l'y autorisant ne justifie pas, eu égard au caractère irrégulier de cette occupation, d'un intérêt légitime de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation d'une autorisation d'urbanisme, sauf à ce que, à la date à laquelle elle saisit le juge administratif, elle puisse faire état d'une contestation sérieuse devant le juge compétent sur la perte de son droit d'occupation⁶.

Un an plus tard, la 10^e chambre jugeant seule a reformulé cette règle pour l'étendre, au-delà de l'hypothèse d'une perte du droit, au cas dans lequel le requérant revendique la propriété du terrain d'assiette de l'autorisation d'urbanisme en jugeant que le tiers requérant justifie d'un intérêt à agir lorsque, à la date à laquelle il saisit le juge administratif, il peut faire état d'une contestation sérieuse, à son bénéfice, de la propriété de ce bien devant le juge compétent⁷. Cette décision ne fait toutefois pas mention de l'article R. 600-4.

Les nouvelles exigences procédurales posées par cet article ne nous semblent pas faire obstacle à ce que vous réitériez cette règle dans les mêmes termes.

D'une part, la disposition « balai » figurant à l'article R. 600-4 permettant à l'intéressé de faire valoir, à défaut des titres habituels, « *tout autre acte de nature à établir le caractère régulier* » de la détention du bien nous semble offrir un appui textuel.

D'autre part, et en termes de régulation de l'accès au prétoire, il nous semble difficile de vous satisfaire de l'argument opposé en défense par la commune, selon lequel, à défaut de pouvoir contester la légalité de l'autorisation d'urbanisme, le requérant disposerait toujours de la faculté, s'il devait être finalement reconnu comme propriétaire du bien, de faire procéder par le juge civil à la démolition de la construction érigée sur son terrain.

L'ouverture proposée ne nous semble pas orthogonale avec l'objectif poursuivi par les dernières réformes de prévenir les recours abusifs. En exigeant du requérant qu'il fasse état d'une contestation sérieuse devant le juge judiciaire, il sera fait obstacle aux manœuvres par lesquelles des tiers se constitueraient artificiellement un intérêt pour agir. Et dans le cas particulier d'un terrain cédé par une collectivité territoriale à un opérateur économique, propre à susciter des actions contentieuses potentiellement abusives contre des autorisations d'urbanisme de la part des concurrents déçus, le juge administratif apparaît, nous allons le voir, en mesure d'assurer la vigilance requise.

L'ABSENCE DE CONTESTATION SÉRIEUSE EN L'ESPÈCE

Dans le cas d'espèce, le juge d'appel a estimé que la société Touche Automobiles ne produisait aucun document de nature à établir le caractère régulier de la déten-

tion de la parcelle, après avoir relevé que la délibération du conseil communautaire invoquée par la requérante pour faire valoir l'existence d'une vente parfaite en vertu de l'article 1583 du code civil, se bornait en réalité à fixer le tarif de vente du terrain, sans constituer une offre au public.

Même si c'est de manière implicite, la cour a bien, ce faisant, recherché si la requérante faisait état d'une contestation sérieuse devant le juge judiciaire, en répondant par la négative.

Le juge administratif peut sans difficulté procéder lui-même à une telle analyse ; vous vous êtes ainsi plusieurs fois prononcés sur le caractère parfait d'une vente domaniale en faisant application des règles de droit civil, et notamment celles de l'article 1583 du code civil⁸.

En l'espèce, la délibération invoquée, qui mentionne dans ses visas l'existence de « *diverses sollicitations des porteurs de projets sur ces parcelles* » sans plus de précision, se bornait à fixer le prix de vente au mètre carré et à autoriser le président du conseil à prendre toutes dispositions concernant le suivi de cette délibération. Aucun cocontractant n'était donc désigné. Et la délibération ne pouvait manifestement pas être regardée, par son contenu, comme constitutive d'une offre faite au public, liant le pollicitant à l'égard du premier acceptant dans les mêmes conditions que l'offre faite à une personne déterminée⁹.

Le président de la 5^e chambre de la cour n'a donc commis aucune erreur de droit en jugeant que la requérante n'avait pas produit dans le délai imparti les pièces justifiant de son intérêt pour agir contre le permis litigieux.

Enfin, c'est sans erreur de droit qu'il a estimé que l'invitation à régulariser adressée par le premier juge n'était pas irrégulière, en ce qu'elle fait seulement référence aux dispositions de l'article R. 600-4, sans mentionner expressément les termes de l'article L. 600-1-2 pour l'application duquel elles ont été édictées.

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet du pourvoi ;
- et à ce que la société Touche Automobiles verse une somme de 3 000 € à la commune de Marans au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

Décision

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les sociétés Lowima et Touche Automobiles, exploitantes de garages et concessionnaires automobiles, ont chacune fait connaître leur intérêt pour l'acquisition de la parcelle cadastrée ZT n° 0066, d'une contenance de 6 016 m², que la communauté de communes Aunis Atlantique entendait mettre en vente dans la zone d'activités Saint François, située sur le territoire de la commune de Marans. Par des courriers du 21 août 2018, la communauté de communes a fait savoir aux deux sociétés qu'elle entendait céder la parcelle litigieuse à la société Lowima. Par une délibération du 26 septembre 2018, le conseil communautaire de la communauté de communes Aunis Atlantique a fixé le prix du mètre carré de la parcelle. La société Touche Automobiles a adressé le 17 octobre 2018 à la communauté de communes une offre d'achat de cette parcelle à ce prix. Le 19 avril 2019, la société Touche Automobiles a fait assigner la communauté de communes Aunis Atlantique devant le tribunal de grande instance de La Rochelle aux fins de voir juger parfaite la vente de la parcelle à son profit. Par une délibération du 2 juillet 2019, le conseil communautaire a formalisé sa décision de vendre à la société Lowima et, par un arrêté du 11 décembre 2019, le maire de la commune de Marans a délivré à cette dernière un permis de construire pour la construction d'un garage de mécanique automobile et de vente de véhicules sur la parcelle en cause. Par une ordonnance du 22 avril 2020, le président de la 2^e chambre du tribunal administratif de Poitiers a rejeté la demande de la société Touche Automobiles d'annuler pour excès de pouvoir le permis de construire ainsi délivré. Par une ordonnance du 3 septembre 2020 contre laquelle la société Touche Automobiles se pourvoit en cassation, le président de la 5^e chambre de la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel qu'elle a formé contre ce jugement.

2. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « *Une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou*

à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation / [...]. » Aux termes de l'article R. 600-4 du même code : « *Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant. / [...].* »

3. En premier lieu, il ressort des pièces de la procédure qu'une invitation a été adressée à la société requérante par le greffe du tribunal administratif de Poitiers le 21 février 2020 visant à régulariser sa requête introductive d'instance par la production des documents prévus par l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, dont les termes étaient reproduits. En jugeant régulière l'invitation à régularisation de la requête sur le fondement de cet article qui impose, à peine d'irrecevabilité, la production des pièces justificatives nécessaires pour apprécier si les conditions de recevabilité fixées par les articles L. 600-1-1 et L. 600-1-2 du code de l'urbanisme sont remplies, sans qu'il soit nécessaire de faire référence à ces dispositions, l'auteur de l'ordonnance attaquée n'a pas commis d'erreur de droit.

4. En second lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme que la contestation d'une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme est ouverte aux personnes physiques ou morales qui justifient de leur qualité d'occupant régulier ou de propriétaire d'un bien immobilier dont les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance sont de nature à être directement affectées par le projet. Une personne, entendant agir comme propriétaire d'un tel bien, qui ne fait état ni d'un acte de propriété, ni d'une promesse de vente, ni d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction

et de l'habitation ne justifie pas d'un intérêt de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation d'une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme, sauf à ce qu'elle puisse sérieusement revendiquer la propriété de ce bien devant le juge compétent.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Touche Automobiles a produit, à l'appui de sa demande d'annulation du permis de construire délivré à la société Lowima, une offre d'acquisition de la parcelle qui constitue le terrain d'assiette de la construction autorisée, au prix fixé par la délibération de la communauté de communes, qu'elle lui avait adressée le 17 octobre 2018, et un acte de saisine du tribunal de grande instance de La Rochelle du 19 avril 2019 aux fins de voir juger la vente de cette parcelle parfaite à son profit. En jugeant que la simple présentation d'une offre pour le terrain d'assiette du projet suivie de l'engagement d'une action devant le juge civil, lesquels ne sauraient faire regarder la société Touche Automobiles comme pouvant sérieusement revendiquer la propriété de ce terrain, ne pouvaient fonder l'intérêt de la société Touche Automobiles à contester la légalité du permis litigieux ni, par suite, permettre la régularisation de sa requête sur le fondement de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, l'auteur de l'ordonnance attaquée n'a ni commis d'erreur de droit, ni inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

6. Il résulte de tout ce qui précède que la société Touche Automobiles n'est pas fondée à demander l'annulation de l'ordonnance qu'elle attaque.

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la société Lowima et de la commune de Marans, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Touche Automobiles la somme de 3 000 € à verser à la commune de Marans au titre de ces mêmes dispositions.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la société Touche Automobiles est rejeté.

Article 2 : La société Touche Automobiles versera à la commune de Marans la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la SARL Touche Automobiles, à la SCI Lowima et à la commune de Marans. [...] ■

Observations

Derrière la présente décision rendue par le Conseil d'État le 25 janvier 2023, se cachent d'intéressantes perspectives pour les tiers qui souhaiteraient contester, comme propriétaire du bien affecté par un projet d'urbanisme, la décision permettant la réalisation d'un tel projet, sans toutefois disposer d'un des titres mentionnés à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme (acte de propriété, promesse de vente ou contrat préliminaire régi par l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation).

Certes, en l'espèce, l'irrecevabilité du recours exercé par le requérant est confirmée en cassation. Néanmoins, le cadre explicité par le Conseil d'État consacre une belle fenêtre de tir, susceptible d'être utilement exploitée par les requérants.

C'est que le Conseil d'État, précisément, tire toutes les conséquences de la formulation de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme qui fait application de l'article L. 600-1-2. En vertu du premier de ces deux articles, les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées soit « du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail », soit « de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier [...] de la détention de son bien par le requérant ».

Or, cette dernière alternative est intéressante parce qu'elle est lue par le Conseil d'État comme consacrant une exception : si, par principe, un tiers, entendant agir comme propriétaire du bien affecté par le projet, ne justifie pas d'un intérêt de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation de la décision litigieuse s'il ne fait état ni d'un acte de propriété, ni d'une promesse de vente, ni d'un contrat préliminaire, un tel intérêt est toutefois susceptible de lui être reconnu s'il peut sérieusement revendiquer la propriété de ce bien devant le juge compétent.

Le Conseil d'État entérine, ce faisant, une approche qui peut se réclamer de plusieurs décisions d'espèce antérieures ayant mobilisé, aux fins de caractériser l'intérêt à agir du requérant, l'idée de « contestation sérieuse »¹⁰.

De façon remarquable, il revient au juge administratif d'apprécier lui-même le caractère sérieux de la revendication de propriété entreprise par le requérant devant le juge compétent, le plus souvent le juge judiciaire. C'est d'ailleurs le meilleur moyen pour lui de s'assurer que la fenêtre de tir ouverte au profit des tiers ne soit pas détournée par ces derniers : il ne faudrait pas, en effet, que les tiers entendant agir comme propriétaires mais ne justifiant d'aucun titre légal, ne puissent remédier trop facilement à la situation en se contentant de saisir la juridiction judiciaire afin de faire naître artificiellement une contestation portant sur la propriété du bien litigieux, le temps que le juge administratif statue sur la décision d'urbanisme attaquée.

La présente affaire apparaît, de ce point de vue, particulièrement significative : dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que les conditions mises à la vente parfaite par l'article 1583 du code civil n'étaient manifestement pas satisfaites, la société requérante ne pouvait pas sérieusement revendiquer la propriété du terrain d'assiette du projet litigieux. La simple présentation d'une offre d'achat de ce terrain, suivie de l'engagement d'une action devant le juge civil, ne pouvaient donc pas fonder son intérêt à contester la légalité du permis de construire attaqué ni, par suite, permettre la régularisation de sa requête sur le fondement de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme.

À cet égard, en jugeant que l'auteur de l'ordonnance d'irrecevabilité critiquée en cassation n'avait pas, notamment, inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis, le Conseil d'État apporte une précieuse indication : l'appréciation du caractère ou non sérieux de la revendication de la propriété devant le juge compétent donne lieu à un contrôle de l'erreur de qualification juridique à hauteur de cassation.

En définitive, si les tiers dépourvus de titre établissant leur qualité de propriétaire du bien affecté par un projet d'urbanisme contesté ne sont pas nécessairement irrecevables à agir devant le juge administratif à l'encontre de ce projet, encore faut-il qu'ils produisent devant ce dernier de solides éléments faisant la preuve qu'ils peuvent sérieusement revendiquer la propriété du bien en cause devant le juge judiciaire. ■

F. P.

¹ « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » (avril 2013).

² « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace » (janvier 2018), p. 12. Voir aussi l'article de Ch. Maugué et C. Barrois de Sarigny, « 2018 : une nouvelle étape de la spécificité du contentieux de l'urbanisme », *RFDA* 2019, p. 33.

³ N° 451156 : aux Tables.

⁴ CE 27 février 1985, *SA Grands travaux et constructions immobilières*, n° 39357 : aux Tables.

⁵ CE 25 octobre 1996, *SEM d'aménagement de Gennevilliers*, n° 137361 : aux Tables.

⁶ CE 26 juin 2019, *Comité national pour l'éducation artistique*, n° 421785, inédit.

⁷ CE 29 juillet 2020, *SCI Château de Ferrant*, n° 433876, inédit, concl. A. Lallet.

⁸ CE 15 mars 2017, *SARL Bowling du Hainaut et autre*, n° 393407 : aux Tables ; CE 26 janvier 2021, *SA Pigeon Entreprises*, n° 433817 : aux Tables.

⁹ Cass. civ. (3^e ch.) 28 novembre 1968, n° 67-10.935 : *JCP G* 1969, II, 15797, P. L. ; *Bull. civ.* III, n° 507.

¹⁰ V. les affaires mentionnées par le rapporteur public : CE 26 juin 2019, *Comité national pour l'éducation artistique*, n° 421785, inédite et CE 29 juillet 2020, *SCI Château de Ferrant*, n° 433876, inédite.

Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit

Maître des requêtes (SE) au Conseil d'État

Réponses ministérielles

Principes généraux

Lutte contre l'artificialisation des sols - Objectif du zéro artificialisation nette des sols - Conditions de mise en œuvre - Moratoire sur les mesures d'application de la loi du 22 août 2021 - Absence.

QUESTION. **Un moratoire sur les décrets d'application de la loi Climat et résilience relatifs à la lutte contre l'artificialisation des sols va-t-il être instauré ?**

RÉPONSE. **Non**

La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années. Cette trajectoire progressive est à décliner dans les documents de planification et d'urbanisme, et doit être conciliée avec l'objectif de soutien de la construction durable, en particulier dans les territoires où l'offre de logements et de surfaces économiques est insuffisante au regard de la demande. Le ministre de la Transition écologique et de la cohésion des territoires a rappelé dans une circulaire datée du 4 août 2022 à destination des préfets qu'il est nécessaire d'attendre les résultats de la concertation conduite localement entre les collectivités, au sein des conférences de Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et au sein de chaque région, avant d'appliquer la réforme relative à la réduction

de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers aux territoires infrarégionaux. Ces discussions entre collectivités territoriales correspondent au travail de territorialisation qui est en cours au niveau régional et infra-régional et qui conduira à la mise en conformité des documents de planification et d'urbanisme (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), SCoT, PLU, cartes communales) avec les objectifs de la loi Climat et Résilience. Pour autant, si la déclinaison territoriale est échelonnée dans le temps, l'objectif national de réduction de 50 % couvre bien l'ensemble de la première tranche de dix années et ce depuis la promulgation de la loi. Ainsi, pour créer les conditions d'une bonne application de la loi à moyen terme, les élus concernés sont sensibilisés au fait qu'il convient de veiller d'ores et déjà à la réduction de la consommation des espaces à leur niveau et ce d'ici l'approbation ou l'évolution de leur document d'urbanisme. Même dans l'attente des propositions des conférences de SCoT et des travaux engagés par les régions, cela implique de ne pas retenir dans les documents d'urbanisme en cours de modification des hypothèses de consommation manifestement incompatibles avec une

politique de sobriété foncière de maîtrise de l'étalement urbain. En ce qui concerne l'inflation foncière liée à la raréfaction du foncier, de nombreux outils existent et peuvent permettre de réguler le marché immobilier : usage du droit de préemption, constitution de réserves foncières le cas échéant par déclaration d'utilité publique, ou création de zones d'aménagement différé au sein desquelles les prix sont gelés pendant six ans en vue d'un aménagement public par une collectivité locale. À ce titre, les établissements publics fonciers (EPF) peuvent accompagner les collectivités dans leur stratégie foncière : ils acquièrent en effet du foncier pour le compte des collectivités ou de l'aménagement qu'elles ont désigné. Les EPF peuvent aussi effectuer des minorations foncières en mobilisant la taxe spéciale d'équipement (TSE), en particulier pour des projets très coûteux et déficitaires comme la reconversion de friches. Ce mécanisme conduit l'EPF à minorer les prix de cession lors du rachat du foncier par les collectivités territoriales. Cette pratique contribue à maîtriser la spéculation foncière et immobilière. Enfin, les décrets mentionnés dans la question ne fixent pas d'échéances et d'objectifs chiffrés. Ils précisent certaines modalités d'application de la loi, en particulier

pour les régions couvertes par un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Il n'est pas prévu de moratoire sur ces textes. Mais comme l'a évoqué

la Première ministre dans son discours au 18^e congrès des Régions de France à Vichy le 16 septembre 2022, un travail de concertation et de réflexion se poursuit notamment avec des parlementaires et

des associations nationales d'élus sur les conditions de mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette ».

(Réponse à Guy Bricout, *JO AN*, 6 décembre 2022, p.6101, n°1451)

Règles applicables sur l'ensemble du territoire

Raccordement aux réseaux - Raccordement au réseau électrique - Constructions édifiées avant la loi du 15 juin 1943 - Existence.

QUESTION. Un bâtiment très ancien n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme peut-il être raccordé au réseau électrique ?

RÉPONSE. Oui

L'article L. 111-12 du code de l'urbanisme prévoit qu'une construction soumise notamment à permis de construire ou à déclaration préalable ne peut être raccordée définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si elle n'a pas été autorisée au titre de ce permis ou de cette déclaration. L'objectif est ici de ne permettre le raccordement définitif que des seuls bâtiments disposant des autorisations d'urbanisme nécessaires et donc présumés légaux. Il est donc nécessaire de déterminer si la construction était soumise à autorisation de construire à l'époque de sa réalisation et si cette autorisation a bien été accordée. Cela ne pose pas de difficultés pour les constructions récentes ; en revanche, l'historique et le statut juridique du bâti

ancien est souvent plus difficile à déterminer. Dans cette hypothèse il convient de considérer légal le bâti existant construit avant la loi du 15 juin 1943 relative au permis de construire ou conformément à une législation applicable à l'époque de la construction ou conformément au permis de construire accordé. C'est alors au pétitionnaire d'apporter la preuve de l'existence légale de cette construction (réponse ministérielle n° 15368 à M. Jean Louis Masson, *JO Sénat* du 7 octobre 2010). À défaut, seules les constructions qui pourront être régularisées pourront être raccordées.

Il convient en effet de procéder par analogie avec la jurisprudence *Thalamy* (CE 9 juillet 1986, n° 51172) de laquelle il ressort qu'une autorisation pour des travaux sur une construction ayant été modifiée de manière irrégulière, doit porter sur l'ensemble des éléments transformant la construction initialement autorisée. Cette solution est transposable aux constructions illégales, pour laquelle il sera nécessaire que la demande d'autori-

sation de travaux ultérieurs à l'édification, porte sur l'ensemble de la construction (voir également réponse ministérielle n° 01976 à M. Jean Louis Masson, *JO Sénat* du 20 septembre 2012 ; réponse ministérielle n° 65052 à M. François Goulard, *JO AN* du 6 août 2001). La jurisprudence relative à l'application de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme, qui autorise la reconstruction à l'identique des bâtiments régulièrement édifiés, va dans le même sens en considérant légale une construction autorisée par un permis de construire ou édiée avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 1943, à une date à laquelle le droit de construire n'était pas subordonné à l'obtention d'une autorisation (CAA Marseille, 30 janvier 2018, *Arnaud*, n° 16MA01168 : C ; CAA Marseille 19 décembre 2019, *Masson*, n° 19MA00048 : C).

(Réponse à Jean Louis Masson, *JO Sénat*, 26 janvier 2023, p.511, n°01631)

Règles spécifiques à certaines parties du territoire

Entrée des villes (art. L. 111-6) - Interdiction des constructions le long des grands axes routiers - Exceptions - Zones non urbanisées séparées de l'axe routier par un remblai de voie de chemin de fer - Absence.

QUESTION. Les zones situées le long des grands axes routiers qui en sont séparées par un remblai de voie de chemin de fer sont-elles, par exception, constructibles ?

RÉPONSE. Non

L'article L. 111-6 du code de l'urbanisme (ancien article L. 111-1-4) prévoit qu'en dehors des espaces urbanisés des com-

munes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie

routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées à l'article L. 141-19. Les exceptions à cette règle sont listées à l'article L. 111-7 du même code et

la simple présence d'un remblai de voie de chemin de fer n'en fait pas partie, ainsi qu'il ressort de la lecture de cet article. Si la commune désire rendre cette zone constructible, elle devra donc démontrer que l'espace en cause est urbanisé, ou mobiliser les articles L. 111-8 à L. 111-10 du même code qui permettent, sous cer-

taines conditions, de fixer des règles d'implantation différentes dans le document d'urbanisme ou de déroger de manière ponctuelle à l'interdiction prévue à l'article L.111-6.

(Réponse à Jean Louis Masson, *JO Sénat*, 12 janvier 2023, p.235, n°02175)

Autorisations d'occupation du sol

Permis de construire - Nature de la décision - Permis assorti de réserves et conditions - Prescription spéciales - Engagement de céder la bande de terrain nécessaire à la réalisation d'un trottoir - Légalité - Absence.

QUESTION. L'octroi d'un permis de construire peut-il légalement être subordonné à la cession de la bande de terrain nécessaire à la réalisation d'un trottoir ?

RÉPONSE. Non

La délivrance d'une autorisation d'urbanisme peut être assortie de prescriptions (art. L. 424-1 code de l'urbanisme). Les prescriptions doivent imposer des modifications limitées et précises au projet du

pétitionnaire pour assurer la conformité de celui-ci aux dispositions législatives et réglementaires prévus à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme sans que ces modifications soient telles qu'une nouvelle demande avec un projet différent soit déposée afin d'en tenir compte (CE S. 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, n° 358677 : A ; Rec., p. 91 ; *BJDU*, 3/15, p. 207, concl. A. Lallet). La circonstance qu'une autorisation d'urbanisme soit délivrée sous condition d'engagement du propriétaire de céder une partie de son terrain pour la

réalisation d'un trottoir dépasse le cadre jurisprudentiel des prescriptions par leur ampleur et leur objet ne visant pas assurer la conformité du projet aux dispositions législatives et réglementaires. Il appartient à l'autorité compétente si elle souhaite refuser le projet de le justifier au regard du non-respect des règles d'urbanisme prévues à l'article L.421-6 du code de l'urbanisme.

(Réponse à Jean Louis Masson, *JO Sénat*, 8 décembre 2022, p.6374, n°02102)

Permis de construire - Légalité au regard de la réglementation locale - POS, PLU, PAZ, PSMV - Types d'occupation ou d'utilisation du sol interdit ou autorisé (art. 1 et 2) - Agriculture - Bâtiment « directement lié et nécessaire » à une exploitation agricole - Locaux de chasse - Absence.

QUESTION. Les locaux de chasse peuvent-ils être assimilés à des bâtiments agricoles ?

RÉPONSE. Non

Les abris ou locaux de chasse sont généralement des constructions soumises à autorisation d'urbanisme. Leur implantation doit respecter les règles de fond d'urbanisme applicables sur le territoire de la commune concernée, sauf si ces locaux de chasse présentent un caractère temporaire satisfaisant aux conditions du b) de l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme. Ces règles d'urbanisme applicables à toute implantation dans un espace agri-

cole ou forestier visent en premier lieu à préserver et protéger ces espaces. Ainsi, en dehors des parties urbanisées de la commune soumise au règlement national d'urbanisme, dans les secteurs où les constructions ne sont pas admises d'une carte communale et dans les zones agricoles ou naturelles délimitées par un plan local d'urbanisme, ne peuvent être autorisées que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière d'une part, et les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière d'autre part (cf. art. L. 111-4, L. 151-11 et

L. 161-4 du code de l'urbanisme). Pour être autorisés dans ces espaces, les locaux de chasse doivent donc être soit nécessaires à une exploitation agricole ou forestière, soit, s'ils constituent des équipements collectifs, compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière. Dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, ces locaux de chasse ne doivent pas non plus porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels ou des paysages. Ces notions sont appréciées concrètement, en fonction du contexte local (cf. CE 14 février 2007, *Ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/ M. Paillardin*, n° 282398 : B ;

Rec., T., p. 1120 ; *BJDU* 3/07, p. 173, concl. E. Prada-Bordenave ; CE 8 février 2017, Société *Photosol*, n° 395464 : A ; Rec., p. 38 ; *BJDU* 3/17, p. 156, concl. R. Decout-Paolini). L'implantation des locaux de chasse n'est donc pas irréalisable dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des parties urbanisées de la commune, ce même si de tels locaux ne peuvent être qualifiés de bâtiments agricoles. En effet, les locaux de chasse, qui permettent d'abriter les chasseurs et de

réaliser la découpe et l'entreposage du gibier, ne peuvent être catégorisés comme « bâtiments agricoles » que s'ils répondent à la définition des activités agricoles au sens des dispositions de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, c'est-à-dire des « activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un

exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ». Or l'activité de chasse, qui par définition ne comprend pas la maîtrise ou l'exploitation d'un cycle biologique animal, le gibier étant sauvage, ne répond pas à cette définition.

(Réponse à Laurent Burgoa, *JO Sénat*, 12 janvier 2023, p.248, n°03197)

Permis de construire - Légalité au regard de la réglementation locale - POS, PLU, PAZ, PSMV - Types d'occupation ou d'utilisation du sol interdits ou autorisés (art. 1 et 2) - Espace boisé classé - Piscine - Absence.

QUESTION. Une piscine peut-elle être édifée en espace boisé classé ?

RÉPONSE. Non

Le code de l'urbanisme prévoit qu'un plan local d'urbanisme peut classer comme espaces boisés, les bois, les forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations (art. L. 113-1). Ce classement

interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements et il entraîne le rejet de plein droit des demandes d'autorisation de défrichement, hormis pour l'exploitation de produits minéraux importants pour l'économie régionale ou nationale (art. L. 113-2 du même code). La construction d'une piscine étant de nature à compromettre notamment la création de boisements, elle ne

peut être autorisée dans les espaces boisés classés, même si elle ne nécessite aucune coupe ou abattage d'arbres et se situe sur un emplacement non boisé (CAA Nantes 15 avril 1998, *Préfet de l'Indre-et-Loire*, n°97NT01909 : C).

(Réponse à Jean Louis Masson, *JO Sénat*, 12 janvier 2023, p.233, n°02063)

Permis d'aménager - Régime d'utilisation du permis - Permis modificatif - Correction d'erreurs dans les surfaces des lots dans un lotissement - Existence.

QUESTION. Un permis d'aménager modificatif doit-il être demandé pour corriger des erreurs dans les surfaces des lots dans un lotissement ?

RÉPONSE. Oui

Créée par la jurisprudence, la notion de permis modificatif permet au détenteur d'un permis de construire ou d'aménager en cours de validité d'obtenir une modification de son projet sans devoir présenter un nouveau dossier, sous certaines conditions. Seul un permis d'aménager en cours de validité peut faire l'objet d'un permis modificatif. Une demande de modification doit être formulée par le lotisseur sur un imprimé spécifique (CERFA n° 13411* 05). Pour pouvoir être modifié, le permis ne doit pas avoir fait l'objet d'une exécution

totale. Après l'achèvement de l'ensemble des travaux qu'il autorisait, les nouveaux travaux ou aménagements projetés sur la même parcelle relèveront d'une nouvelle autorisation, qu'il s'agisse d'une déclaration ou d'un permis. Dans sa décision de Section du 26 juillet 2022, *Vincler* (n° 437765 : A ; *BJDU* 6/22, p. 405, concl. N. Agnoux), le Conseil d'État a précisé que pour qu'un permis modificatif puisse être délivré, les modifications apportées au projet initial ne doivent pas apporter « un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même ». Le permis modificatif connaît ainsi la même limite dans son ampleur que le permis de régularisation délivré à l'initiative du juge administratif sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. La modification de la superficie des lots dans le lotissement, qui n'apporte évidemment pas au

projet de lotissement un bouleversement tel qu'il en changerait la nature, est ainsi possible au moyen d'un permis modificatif. Tel ne serait en revanche pas le cas si cette modification aboutit à une extension du lotissement en dehors du périmètre autorisé par le permis d'aménager initial. Il s'agirait alors d'un nouveau lotissement, qui devrait faire l'objet d'une nouvelle demande. Lorsque la demande de permis d'aménager modificatif répond aux conditions de délivrance d'un tel permis, son instruction procède des mêmes délais que l'instruction d'un permis d'aménager initial. Cette nouvelle instruction prend en compte l'ensemble des éléments du dossier modifié, qui comporte les modifications cohérentes des différentes pièces, qui complètent ou se substituent à celles de l'arrêté initial. Enfin, quel que soit la nature et l'importance des modifications

du permis d'aménager initial envisagées, et donc y compris pour une simple correction d'erreurs dans les surfaces des lots, une demande d'autorisation d'urbanisme modificative devra être obligatoirement déposée. En effet, une autorisation

d'urbanisme n'ouvre des droits que pour le projet qu'elle autorise. Une autorisation erronée différente du projet réalisé, même conforme aux règles d'urbanisme, expose son titulaire au risque de se voir

infliger des sanctions au titre du code de l'urbanisme.

(Réponse à Jean Louis Masson, *JO Sénat*, 1^{er} décembre 2022, p.6175, n°01919)

Régime d'utilisation des autorisations - Communication des documents relatifs à une autorisation - Recours gracieux contre l'autorisation et réponses apportées par l'administration - Existence.

QUESTION. Les recours gracieux contre un permis de construire et les réponses apportées par l'administration constituent-ils des documents administratifs communicables ?

RÉPONSE. Oui

Les documents produits et reçus par l'administration en matière d'autorisations individuelles d'urbanisme sont en principe communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L.311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve que cette communication ne porte pas atteinte à un

secret protégé par les articles L. 311-5 et L. 311-6 du même code et qu'ils ne revêtent plus un caractère préparatoire dès lors que la décision a été effectivement prise. En application de ces dispositions, doivent notamment être disjointes ou occultés les éléments, autres que ceux concernant le demandeur, qui font apparaître un comportement d'une personne physique ou morale dont la divulgation pourrait lui porter préjudice, ou dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée. À ce titre, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a rendu un avis (avis n° 20173792 du 5 octobre 2017) et donné des conseils à ce sujet (conseil n° 20052761 du 21 juillet 2005 et conseil

n° 20190633 du 18 avril 2019). Il en ressort que les recours gracieux et les réponses qui sont apportées par l'administration sont communicables à des tiers sous réserve que l'occultation des mentions identifiantes (directement ou indirectement) soit possible et sous réserve qu'elle ne prive pas de tout sens le document et ce, indépendamment du fait que le pétitionnaire a pu, par ailleurs, dans le cadre des dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, recevoir directement notification du recours administratif.

(Réponse à Jean Louis Masson, *JO Sénat*, 26 janvier 2023, p.619, n°04357)

Contentieux pénal de l'urbanisme

Construction sans permis ou non conforme - Procès-verbal constatant une infraction aux règles d'urbanisme (art. L. 480-1) - Refus - Motif - Absence de lien du demandeur avec la commune - Illégalité - Existence.

QUESTION. Une demande de dresser un procès-verbal d'infraction à l'urbanisme peut-elle être refusée au motif de l'absence de lien du demandeur avec la commune ?

RÉPONSE. Non

L'article L. 480-1 alinéa 3 du code de l'urbanisme prévoit que : « Lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les

articles L. 480-4 et L. 610-1, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal. » En application des articles 12 et 16 du code de procédure pénale, la constatation d'une telle infraction pénale en matière d'urbanisme relève d'une mission de police judiciaire exercée par le maire au nom de l'État, comme la jurisprudence du Conseil d'État a déjà pu le préciser (CE 10 décembre 2004, *Commune de Toulon*, n° 266424 : A ; Rec., p. 451 ; *BJDU* 5/04, p. 394, note P. Cassia). Le maire agit dans ce cas en tant qu'officier de police judiciaire placé sous la direction du procureur de la République. Le maire doit ainsi agir, dès lors que l'infraction est caractérisée sur le territoire de sa commune, sans distinction de la manière dont

il en a eu connaissance, comme en dispose l'article 19 du code de procédure pénale : « Les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer sans délai le procureur de la République des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance. Dès la clôture de leurs opérations, ils doivent lui faire parvenir directement l'original ainsi qu'une copie des procès-verbaux qu'ils ont dressés ; tous actes et documents y relatifs lui sont en même temps adressés ; les objets saisis sont mis à sa disposition. »

(Réponse à Jean Louis Masson, *JO Sénat*, 29 décembre 2022, p.6807, n°00596)

Location ou vente de terrains issus d'un lotissement non autorisé (art. L. 480-4-1) - Champ d'application - Exclusion - Constructions illégales ou réalisées sans autorisation de construire dans un lotissement.

QUESTION. L'article L. 480-4-1 du code de l'urbanisme s'applique-t-il aux constructions illégales ou réalisées sans autorisation de construire à l'intérieur d'un lotissement ?

RÉPONSE. Non

L'article L. 480-4-1 du code de l'urbanisme prévoit une amende 15 000 € en cas de vente ou de location de terrains bâtis ou

non bâtis dans un lotissement n'ayant pas fait l'objet d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable. Cette sanction s'applique aussi en cas de vente ou de location et de non-respect des prescriptions contenues dans l'arrêté de permis d'aménager ou de non-opposition à déclaration préalable si cette dernière a été obtenue. Lorsque les prescriptions n'ont pas été respectées, le tribunal peut fixer un délai pour réaliser des travaux de conformité afin que les aménagements soient conformes

aux autorisations délivrées. Il résulte de la lecture de l'article L. 480-4-1 du code de l'urbanisme que cet article traite uniquement des ventes de lots réalisées en l'absence d'une autorisation de lotir (permis d'aménager et déclaration préalable) et non de la situation des constructions illégales devant faire l'objet d'un permis de construire de régularisation.

(Réponse à Jean Louis Masson, *JO Sénat*, 1^{er} décembre 2022, p.6179, n°02241)

QUI EST EFE ?

EFE est une société d'édition et de formation, spécialisée dans le droit et la gestion des entreprises et des collectivités locales.

Dans le secteur de l'édition comme dans celui de la formation, EFE intervient avec le souci permanent de donner les applications pratiques des principes exposés.

EFE ÉDITIONS

LE BULLETIN JURIDIQUE DES CONTRATS PUBLICS (BJCP)

Le BJCP propose une sélection de la jurisprudence tant administrative que judiciaire ou européenne, en matière de contrats publics, assortie des conclusions des rapporteurs publics ou des avocats généraux et de commentaires rédigés par d'éminents spécialistes.

EFE FORMATION

Une offre complète destinée aux cadres des entreprises et du secteur public.

■ **Les Topics.** Formations d'actualité animées par les meilleurs spécialistes notamment dans les domaines suivants : Audit et contrôle de gestion, Banque Finance Assurance, Collectivités locales, Comptabilité, Droit des affaires, Environnement, Fiscalité, Gestion de patrimoine, International, Marketing, Nouvelles technologies, Santé, Social GRH, Stratégie Management.

■ **Les Coursus.** Stages de formation et d'immersion pédagogique animés par un ou deux intervenants.

■ **L'intra-entreprise.** Formations internes pour des actions sur mesure.

VIENT DE
PARAITRE
AUX ÉDITIONS
EFE



Holding animatrice de groupe et fiscalité patrimoniale

JEAN-FRANÇOIS DESBUQUOIS
2023

ISBN : 978-2-915661-77-4

Prix : 74 € (hors frais de port)



La stratégie de défense de l'employeur

VALÉRY ABDOU

2023

ISBN : 978-2-915661-78-1

Prix : 72 € (hors frais de port)

BULLETIN D'ABONNEMENT

- OUI, je m'abonne au **BULLETIN DE JURISPRUDENCE DE DROIT DE L'URBANISME (BJDU)** pour 1 an (6 n^{os}) au prix de :
- Abonnement Silver = papier + web (6 numéros).....238 € TTC Chaque accès numérique supplémentaire : 60 € l'unité.
 - Abonnement Gold = Silver + accès aux archives depuis 2003.....328 € TTC Chaque accès numérique supplémentaire : 70 € l'unité.
- OUI, je m'abonne gratuitement à la Lettre électronique du BJDUonline (newsletter mensuelle)

MODALITÉS DE RÈGLEMENT

- Je vous réglerai sur présentation d'une facture.
- Je règle par mandat administratif (dans ce cas, merci de rappeler impérativement nom et n° de facture).
- Je règle par virement à la BNP PARIBAS – IBAN : FR76 3000 4008 1900 0118 8115 161 – BIC : BNPAFRPPPLZ

Nom et prénom*..... Société/Coll.

Fonction

Adresse de livraison*

Code postal*..... Ville*.....

Téléphone..... E-mail*.....

Adresse de facturation (si différente).....

Bulletin et règlement à envoyer à :

ÉDITIONS EFE - SERVICE ABONNEMENTS - 18-24, rue Tiphaine 75015 Paris - Tél. : 01 44 09 22 28 - e-mail : editions@efe.fr

* Indispensables pour vous adresser la revue et vos codes d'accès.

Les données personnelles recueillies ont pour finalité la gestion et le suivi de votre abonnement. Nous pouvons utiliser vos coordonnées mail ou postales pour vous adresser des informations commerciales à propos de produits ou services similaires à moins que vous les refusiez. Vous disposez sur ces données d'un droit d'accès, de rectification, de limitation et d'effacement, de portabilité et d'opposition. Vous pouvez exercer ces droits par courrier postal à l'adresse suivante : Groupe Abilways, Data Protection Officer, 18-24, rue Tiphaine, 75015 Paris, ou par mail à l'adresse suivante : correctionbdd@abilways.com

TABLE ALPHABÉTIQUE

| | |
|--|-----|
| ■ Cass. civ. (3 ^e ch.) 11 janvier 2023, <i>Association Vigilance Patrimoine Paysager et Naturel c/ Société Énergie renouvelable du Languedoc</i> , n° 21-19.778 | 134 |
| ■ CE (1/4 CR) 22 décembre 2022, <i>Commune de Bonneville-sur-Touques</i> , n° 458524 | 117 |
| ■ CE (1/4 CHR) 22 décembre 2022, <i>Commune de Montreuil</i> , n° 447100 | 112 |
| ■ CE (1/4 CR) 22 décembre 2022, <i>Commune de Villeneuve-lès-Maguelone</i> , n° 463331 | 125 |
| ■ CE (6/5 CR) 28 décembre 2022, <i>M. Bourlard</i> , n° 447875 | 132 |
| ■ CE (1/4 CR) 12 mai 2022, <i>M. Koch et autres</i> , n° 453787 | 93 |
| ■ CE (1/4 CR) 23 novembre 2022, <i>M. Rolland</i> , n° 450008 | 98 |
| ■ CE (10/9 CR) 23 novembre 2022, <i>Mme Vernes et autres</i> , n° 441184 | 87 |
| ■ CE (5/6 CR) 13 janvier 2023, <i>Office public de l'habitat Paris Habitat</i> , n°s 450446 et 450474 | 103 |
| ■ CE (6/5 CR) 25 janvier 2023, <i>Société Touche Automobiles</i> , n° 456071 | 140 |

TABLE CHRONOLOGIQUE

| | |
|--|-----|
| ■ CE (1/4 CR) 12 mai 2022, <i>M. Koch et autres</i> , n° 453787 | 93 |
| ■ CE (1/4 CR) 23 novembre 2022, <i>M. Rolland</i> , n° 450008 | 98 |
| ■ CE (10/9 CR) 23 novembre 2022, <i>Mme Vernes et autres</i> , n° 441184 | 87 |
| ■ CE (1/4 CR) 22 décembre 2022, <i>Commune de Bonneville-sur-Touques</i> , n° 458524 | 117 |
| ■ CE (1/4 CHR) 22 décembre 2022, <i>Commune de Montreuil</i> , n° 447100 | 112 |
| ■ CE (1/4 CR) 22 décembre 2022, <i>Commune de Villeneuve-lès-Maguelone</i> , n° 463331 | 125 |
| ■ CE (6/5 CR) 28 décembre 2022, <i>M. Bourlard</i> , n° 447875 | 132 |
| ■ Cass. civ. (3 ^e ch.) 11 janvier 2023, <i>Association Vigilance Patrimoine Paysager et Naturel c/ Société Énergie renouvelable du Languedoc</i> , n° 21-19.778 | 134 |
| ■ CE (5/6 CR) 13 janvier 2023, <i>Office public de l'habitat Paris Habitat</i> , n°s 450446 et 450474 | 103 |
| ■ CE (6/5 CR) 25 janvier 2023, <i>Société Touche Automobiles</i> , n° 456071 | 140 |